

PERSPECTIVAS

revista trimestral
de educación comparada

NUMERO CIENTO UNO

DOSSIER



REDACTORES INVITADOS:
MICHEL CARTON Y SOBHI TAWIL



OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Vol. XXVII, nº 1, marzo 1997

OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

Redactor jefe: Juan Carlos Tedesco

Perspectivas se publica también en las lenguas siguientes:

ARABE

مستقبلات

المجلة الفصلية للتربية المقارنة

ISSN: 0254-119-X

CHINO

教育展望

国际比较教育季刊

ISSN: 0254-8682

FRANCES

PERSPECTIVES

revue trimestrielle d'éducation comparée

ISSN: 0304-3045

INGLES

PROSPECTS

quarterly review of comparative education

ISSN: 0033-1538

RUSSO

перспективы

ежеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

Los precios y las condiciones de suscripción a *Perspectivas* figuran en el formulario de suscripción que encontrará al final de este número. Para las ediciones en las diferentes lenguas, envíe su boletín de suscripción:

- al agente de ventas de las publicaciones de la UNESCO en su país (véase la lista de agentes al final de este número);
- o bien al servicio de suscripciones de *Perspectivas*: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).

NUMERO CIENTO UNO

PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

Vol. XXVII, n° 1, marzo 1997

Editorial

Juan Carlos Tedesco 3

POSICIONES/CONTROVERSIAS

Educación y trabajo: diálogo entre dos mundos

Phillip Hughes 7

DOSSIER: GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA Y POLITICAS EDUCATIVAS

Introducción al *dossier*

Michel Carton y Sobhi Tawil 19

PRIMERA PARTE: CUESTIONES GENERALES

Los retos de la globalización

Christian Comeliau 27

La globalización de la economía: repercusiones

en la educación y en la formación de competencias

Wadi D. Haddad 33

El impacto de la globalización en los sistemas
educativos nacionales

Noel F. McGinn 41

Empresas multinacionales y desarrollo de
los recursos humanos

Padma Mallampally 59

SEGUNDA PARTE: PERSPECTIVA REGIONAL

Globalización, desarrollo endógeno
y educación en África

Mamadou Ndoeye 87

Los efectos del ajuste en la educación:
análisis de la experiencia asiática

Jandhyala B.G. Tilak 93

América Latina: la batalla entre importación
y creación

Claudio de Moura Castro 119

El diálogo interreligioso e intercultural en el espacio
mediterráneo en una época de globalización

Tarek Mitri 135

TENDENCIAS/CASOS

La formación docente en el empleo centrada en la escuela:
comparación de orientaciones entre países
en desarrollo e industrializados

Abraham Yogev 143

¿Quiénes eligen hoy ser maestros
en Argentina?

Andrea Alliaud y María Cristina Davini 165

Las reformas educativas en Kenya

Abdelhag Rharade 179

Los artículos firmados expresan la opinión de sus autores, y no necesariamente la de la UNESCO o de la redacción. Las denominaciones empleadas en *Perspectivas* y la presentación de los datos que en ella figuran no implican, de parte de la Secretaría de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

Se ruega dirigir toda correspondencia relativa al contenido de la revista *Perspectivas* a la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.
Correo electrónico: j.tedesco@unesco.org

Para mayor información sobre la Oficina Internacional de Educación, sus programas, actividades y publicaciones, véase la página principal de la OIE en Internet:
<http://www.unicc.org/ibe>

Sírvase enviar la correspondencia concerniente a las suscripciones a: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1060 Bruselas (Bélgica). E-mail: jean.de.lannoy@infoboard.be
(Ver el formulario al final de este volumen.)

Publicado en 1997 por
la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura
7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP (Francia)

Impreso por SADAG, Bellegarde (Francia)

ISSN: 0304-3053

© UNESCO:OIE 1997

EDITORIAL

De los múltiples aspectos de la relación entre la globalización y la educación que se examinan en este número de *Perspectivas*, sin duda el más importante es la falta de interés por el largo plazo y por el patrimonio que deseamos dejar en herencia a las generaciones venideras, una conducta común a muchos protagonistas sociales, pero especialmente visible en el mundo de los negocios. En nuestra época, hay una especie de “falta de sentido”, que no sólo se manifiesta como un problema individual, sino también como una tendencia social y, en último término, universal. El final de la guerra fría marcó la conclusión de dos siglos de Ilustración, dicho en otros términos, del predominio de una estructura política, ideológica y conceptual que proporcionaba sentido a las actividades de los protagonistas sociales. La ruptura de este marco conceptual se refleja en la gran dificultad que tenemos para imaginar el futuro que la globalización nos depara, lo que nos permitiría un compromiso intelectual o afectivo basado en principios que trascenderían la mera necesidad económica. El término más frecuente para describir dicho porvenir es el de “incertidumbre”, y las garantías políticas y sociales de un “futuro mejor” han menguado considerablemente.

Esta “falta de sentido” ejerce un impacto directo sobre la educación. Hay numerosos ejemplos que apuntan a un rápido crecimiento de las solicitudes orientadas a incluir en los currículos ciertos aspectos que satisfarían la necesidad de alcanzar objetivos particulares (cursos de ética, religión, educación cívica u otros), así como un nuevo enfoque hacia el papel del maestro, que tiende a fortalecer su autoridad moral y su función de modelo y guía para las nuevas generaciones. Pero la educación, y especialmente la escuela, no debe asumir por sí sola una tarea que corresponde al conjunto de la sociedad. Sin embargo, hay al menos dos campos de acción que pueden definirse desde el punto de vista de la teoría y la investigación en materia de educación comparada.

El primero consiste en revivir el clásico debate sobre los objetivos de la educación y sobre quién ha de asumir la responsabilidad de formar a las nuevas generaciones, tanto en lo que respecta al patrimonio cultural, los valores y las ideas de la humanidad, como en lo relativo al tipo de sociedad que queremos dejarles en heren-

cia. Por ende, la dimensión filosófica del asunto desempeña un papel importante en la investigación didáctica. Es evidente que no se trata de una reflexión metafísica, muy alejada de preocupaciones de índole política, social, económica y cultural. Por el contrario, debemos tratar de desarrollar un análisis que se beneficie de los avances más recientes de las ciencias sociales.

Al mismo tiempo, a medida que prosigue este debate teórico y político, el segundo campo de acción tiene que ver con el estudio de los diversos medios por los cuales las sociedades alcanzan acuerdos y consensos en torno a los objetivos y las estrategias educativas. No es casual que la “falta de sentido” vigente se acompañe de una notable insistencia en el hecho de que la política educativa exige acuerdos a largo plazo entre todos los sectores sociales. La cuestión del consenso y los pactos nacionales en materia de educación ha llegado a ser una condición *sine qua non* para garantizar la continuidad de las políticas educativas nacionales. La diversidad de los enfoques y las dificultades con las que se tropieza para alcanzar dicho consenso son factores que nos permiten estudiar y comparar las medidas propuestas para “dar sentido” a la evolución de la sociedad.

Los temas implícitos en estos asuntos no sólo conciernen a los países desarrollados. En este ámbito, debemos hacer caso omiso de los supuestos que subyacen en múltiples enfoques de educación comparada, según los cuales los debates “filosóficos” tienen un valor marginal, ante la urgente necesidad de resolver los problemas esenciales de la alfabetización, el acceso a la educación básica o la disponibilidad de textos escolares. En los últimos años, hemos recibido algunas lecciones dolorosas en este sentido, particularmente en África y en Europa Oriental. De hecho, los países que han logrado solucionar esos problemas urgentes son los que han alcanzado un pacto social básico, fundamentado en el principio de que cualquier iniciativa comunitaria debe estar abierta a todos los ciudadanos.

La “Introducción al *dossier*” que han escrito nuestros editorialistas invitados — Michel Carton y Sobhi Tawil — expone claramente los diferentes enfoques y problemas que constituyen el *dossier* de este número de *Perspectivas*. No hay duda de que este tema será el eje de numerosos análisis, debates e investigaciones en los próximos años. *Perspectivas* seguirá paso a paso estos debates y participará en ellos, como corresponde a su vocación pluralista.

En la sección “Tendencias” aparecen dos artículos sobre los maestros; ambos contribuyen con material adicional a los ya publicados en el número 3, volumen XXVI, de *Perspectivas*, de septiembre de 1996. Completa este número un análisis de Abdelhag Rharade sobre la situación actual de la reforma educativa en Kenya.

JUAN CARLOS TEDESCO

Nota

1. Véase Zakī Laïdi, *Un monde privé de sens* [Un mundo sin sentido], París, Fayard, 1994.

POSICIONES/CONTROVERSIAS

EDUCACION Y TRABAJO:

DIALOGO ENTRE DOS MUNDOS

Phillip Hughes

Lo universal y lo personal

La educación y el trabajo son dos actividades humanas de índole fundamental y permanente.

La educación es una de las actividades humanas más universales. También es una de las más personales. Cuando pensamos en nuestra propia educación, tendemos a pensar en lo particular antes que en lo universal: determinados docentes o alumnos, lugares precisos, sucesos particulares. Sin embargo, la educación desempeña un papel universal en la vida humana y en todas las sociedades humanas, expresando para cada una de éstas la esencia de lo que más valora en su legado del pasado y en sus esperanzas para el futuro. El hecho de que estas expresiones existan en sociedades distintas traduce el carácter universal de la educación, que se ha ido acentuando notoriamente.

El trabajo también es a la vez individual y universal. Constituye una calidad altamente definitoria de cada persona, hasta el punto de que la incapacidad para acceder al trabajo constituye una limitación para el desarrollo del individuo. Sin embargo, su universalidad se puede demostrar por el hecho de que la naturaleza y la estructura del trabajo

Versión original: inglés

Phillip Hughes (Australia)

Investigador becario de la UNESCO, Universidad Nacional de Australia, Canberra. Fundador del Centro de Directores de Escuela de Australia. Profesor emérito de la Universidad de Tasmania, donde se había graduado. Titular de diplomas de postgrado por la Universidad de Oxford y la Universidad de Nueva Inglaterra. Profesor honorario de la Universidad Fujian de China. Fue docente, director de escuela, director adjunto de educación y presidente de un establecimiento escolar en Australia. Trabajó en diversas universidades, así como para la UNESCO, en particular en Asia. Su larga lista de publicaciones se centra principalmente en los programas de estudios, la enseñanza de la medicina y el desarrollo profesional de los directores de escuelas. Recientemente, ha orientado sus investigaciones hacia la enseñanza y el aprendizaje, la relación entre la educación y el trabajo y la función de los valores en la educación. E-mail: geoffrey.caldwell@anu.edu.au

representan rasgos dominantes de cualquier sociedad, y que cualquier modificación de esos aspectos crea graves tensiones.

La relación entre educación y trabajo es interactiva. La naturaleza del trabajo ejerce una de las influencias más poderosas sobre el contenido y la estructura de la educación. A su vez, la capacidad de trabajar queda definida por los resultados de la educación. Cuando la interacción funciona bien, existe una tensión constructiva entre educación y trabajo. En caso contrario, surge el peligro de que se produzcan dos series de monólogos, en que cada grupo procurará convencer al otro de lo que conviene hacer y ninguno de los dos estará dispuesto a escuchar. Nuestra sociedad se está encerrando actualmente en esa ausencia de diálogo.

En nuestra situación actual, en la que la organización del trabajo cambia tan profundamente, es aún más necesario establecer un diálogo que pueda ser constructivo tanto para el trabajo como para la educación. En el próximo siglo seguiremos presenciando estas transformaciones. ¿Qué cualidades intelectuales, físicas y de carácter hemos de obtener de nuestra educación para hacer frente a las experiencias del siglo venidero?

El nuevo siglo abre amplios horizontes

Sólo podemos estar seguros de una cosa, y es que el próximo siglo será muy distinto del actual. Del mismo modo que el siglo XX lo hizo para nosotros y para nuestros predecesores, el siglo XXI abrirá posibilidades totalmente nuevas para nuestros hijos en cuanto a la manera de organizar la economía, de estructurar la sociedad y de establecer pautas para sus vidas personales. En el pasado, eran frecuentes los conflictos entre estos tres aspectos. El porvenir brinda una oportunidad excepcional de armonía — siempre que estemos dispuestos a aprender del pasado.

Cuando nos volvemos hacia el pasado y examinamos, por ejemplo, la manera en que está organizado el trabajo, cobramos conciencia del ritmo siempre más rápido del cambio (Figura 1).

Durante largo tiempo, más de 50.000 años, la humanidad fue una pequeña sociedad dispersa de cazadores y recolectores. Las ocupaciones esenciales eran la caza, la fabricación de herramientas, la recolección de alimentos, la construcción de viviendas y los cuidados personales. El trabajo y la formación para el trabajo eran indivisibles, ya que ambas actividades se llevaban a cabo en pequeños grupos que desarrollaban un conjunto estable de aptitudes. La población creció lentamente, alcanzando aproximadamente los 10 millones de individuos en 5.000 a. de J.C. La mayoría de las personas estaban preparadas para todos los aspectos del trabajo y tenían conocimientos generales más que especializados. El trabajo efectivo era una necesidad para sobrevivir, de modo que tenía pleno significado.

Durante el siguiente periodo, de unos 7.000 años de duración, la capacidad tecnológica para producir cosechas convirtió a la agricultura en la ocupación predominante. El trabajo seguía siendo de carácter general, pero era más variado y requería más aptitudes y preparación. El trabajo aún era significativo, determinante de la prosperidad o la escasez y, aunque estaba centrado en el hogar, podía realizarse en distintos lugares. Toda la familia participaba en el trabajo y constituía el lugar de formación.

FIGURA 1. El trabajo según las épocas

CAZA Y RECOLECCION	AGRICULTURA	REVOLUCION INDUSTRIAL	REVOLUCIO DE LA INFORMACION	TECNOLOGIAS INTERACTIVAS
50.000 años	7.000 años	200 años	40 años	6 años
5.000 a. de J.C.	1750	1950		1990

Comenzó a aparecer el trabajo remunerado en el banco y la administración, la defensa y la seguridad, las artes y los oficios. Algunos de estos ámbitos requerían una formación especializada. Hacia el año 1750, la población había alcanzado un total de unos 625 millones de personas.

En los doscientos años transcurridos a partir de 1750, correspondientes a lo que se denomina la revolución industrial, se registraron cambios espectaculares fruto del ingenio humano. El mejoramiento de los transportes y la producción masiva caracterizaron a esa revolución. Las tareas de las cadenas de montaje eran rutinarias, repetitivas y especializadas; el trabajador realizaba generalmente una tarea y no veía el resultado final. Como dice Lauren Resnick, “Se pedía a los trabajadores que dejaran sus cerebros a la entrada de la fábrica” (Resnick y Wirt, 1995). La inventiva de unos pocos redujo las posibilidades de creatividad y aprendizaje de la mayoría. La producción masiva dio lugar a una urbanización masiva. En las sociedades industriales, la educación y la formación también eran actividades de masas, basadas por primera vez en la educación primaria universal en un contexto que se asemejaba al de una fábrica. El trabajo se había vuelto muy especializado, pues consistía en realizar una simple tarea repetitiva. También tenía mucho menos sentido, ya que sólo unos pocos veían el producto final y el único resultado visible era la paga. En tales circunstancias, era difícil conservar el orgullo de la calidad del trabajo.

La estructura laboral de la pirámide de personal no calificado, calificado y directivo se reprodujo en la estructura piramidal de la educación primaria para todos, la enseñanza secundaria para un grupo escogido y la educación superior para una elite.

Andy Hargreaves recalca los intensos esfuerzos sociales de la revolución industrial, caracterizada por las duras condiciones de trabajo de las fábricas comparables a las que imperaban en las escuelas que impartían la primera educación de masas.

Los sistemas escolares modernos [...] surgieron como sistemas de educación de masas análogos a las fábricas, concebidos para atender las necesidades de la industria manufacturera y pesada. Separaban a las personas por lotes, las dividían en grupos de edades llamados clases o niveles, les enseñaban un curso normalizado [...] mediante métodos basados en la labor del maestro, la disertación, la recitación, las preguntas y las respuestas, y las tareas para la casa (Hargreaves, 1994).

La “revolución de los recursos humanos” o “revolución de la información” fue aún más rápida, ya que duró menos de cincuenta años. Una vez más, la tecnología llevó la delantera, aumentando la productividad de modo que se perdieron empleos no calificados en la industria pesada y se necesitaron empleos calificados en los servicios y las industrias de la información. Esta revolución se aceleró y adquirió nuevas formas aun en los últimos cinco años, con el advenimiento de tecnologías todavía más complejas.

Para el final del siglo, hoy tan cercano, escritores como Handy (1995a) predicen que menos de la mitad de la población tendrá empleos tradicionales, a tiempo completo. Los conceptos familiares de “trabajo” y “carrera” se están modificando radicalmente, induciendo los consiguientes cambios en la estructura social y en la configuración de las empresas. Handy considera que las empresas que saldrán adelante serán las que tienen un pequeño grupo de empleados permanentes y recurren a un grupo más amplio de personas a las que encomiendan tareas determinadas.

En el pasado, al inicio de su vida laboral un individuo podía esperar trabajar 35 a 40 horas por semana durante un periodo de 40 ó 50 años, a menudo en una misma empresa. La situación se ha modificado considerablemente, y hoy día la gente realiza carreras múltiples y trabaja muy intensamente durante periodos definidos. Handy estima que se inicia una nueva etapa a medida que las personas “se jubilan” más jóvenes para comenzar carreras nuevas u ocuparse de otros intereses.

Estos cambios en la naturaleza del trabajo y de la carrera son una consecuencia de la tendencia a pasar de la manufactura de alto coeficiente de mano de obra a empresas basadas en la información y el suministro de servicios. Por esa razón, una creciente proporción de los empleos disponibles en nuestra comunidad requieren competencias intelectuales de alto nivel antes que aptitudes manuales (Handy, 1995a).

La nueva situación laboral supone nuevas clases de empleados, más instruidos; mayores aptitudes y distintas expectativas derivadas de su participación; tecnologías nuevas y en constante evolución; nuevas estructuras organizativas y directivas; y nuevas posibilidades de localización del trabajo.

El Cuadro 1 ilustra la magnitud de las transformaciones que se han producido y que aún no han finalizado.

Junto con estos cambios sobrevino una explosión demográfica: una población mundial de mil millones de habitantes en 1830, 2 000 millones en 1925, 3 000 millones en 1962, 4 000 millones en 1975 y 6 000 millones en 1995. Una vez más, impresiona el ritmo cada vez más rápido y la magnitud de los cambios, que constituyen indicadores significativos de las modificaciones sociales paralelas (véase la Figura 2).

Existe un sentimiento natural de que es preciso reducir el ritmo de los cambios, de

CUADRO 1: Características de la organización del trabajo

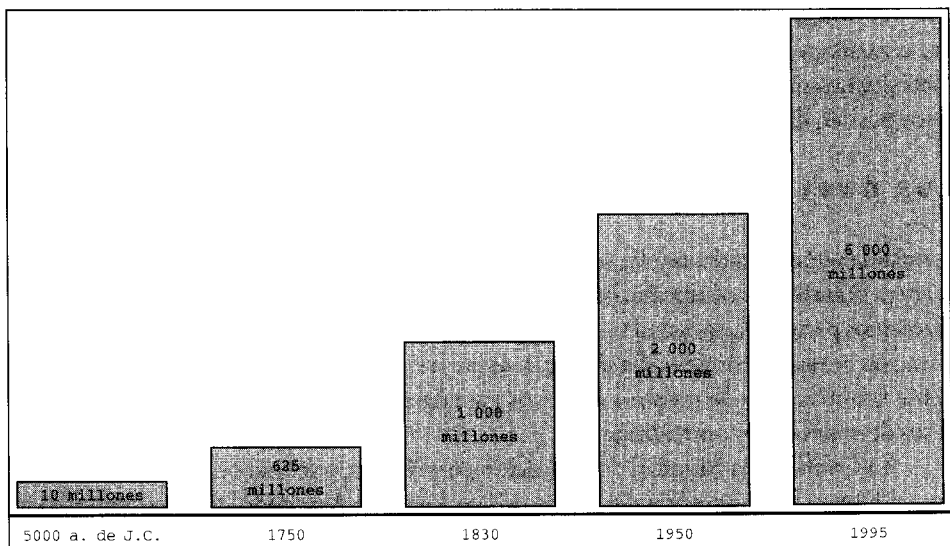
	Antiguas	Nuevas
Producción	Largas series de producción	Producción personalizada
Naturaleza de las tareas	Fragmentación de las tareas	Tareas en equipo
Participación individual	Pequeña parte del proceso	Totalidad del producto
Requisitos del trabajador	Decisiones en la cúspide	Decisiones donde proceden
Preparación	Calificaciones mínimas	Aptitudes, competencias
	Formación mínima	Formación permanente
Ascenso	Antigüedad	Capacidad

que no podemos continuar con el actual índice de crecimiento demográfico. Es posible que así sea, pero muchos autores opinan que esta evolución nos está llevando a una situación aún menos predecible.

Estamos entrando en una era de irracionalidad, una época en la que debemos forjar nosotros el futuro en muchos ámbitos; una época en que la única predicción válida es que no se confirmará ninguna predicción; por consiguiente, una época para imaginar con audacia en la vida privada tanto como en la pública, pensar en lo improbable y hacer lo irrazonable (Handy, 1995a).

Este avance hacia un nuevo periodo, caracterizado por requisitos radicalmente distintos tanto para el trabajo como para el desarrollo social e individual, impone a las escuelas exigencias particulares.

FIGURA 2: Crecimiento de la población mundial



A medida que las escuelas entran en la era postmoderna, algo va a tener que cambiar. Podría ser la calidad del aprendizaje en el aula, ya que los docentes y los currículos tratan de hacer cada vez más cosas en respuesta a demandas siempre crecientes. Podría ser la salud, la vida y el vigor de los propios docentes que se desgastan bajo la presión de cambios de origen múltiple. O pueden ser las estructuras básicas y la cultura de la educación, reinventadas y adaptadas a los fines postmodernos y a las presiones a las que deben hacer frente hoy. Éstas son las difíciles opciones que debemos encarar (Hargreaves, 1994).

Estas profundas transformaciones tecnológicas y sociales nos han llevado a un mundo más interconectado que nunca. Las comunicaciones nos han convertido en un solo mundo, mientras que las presiones demográficas y financieras y la reactivación de antiguas rivalidades nos dividen profundamente. Antes podíamos soportar esas divisiones, pues podíamos vivir por separado. Hoy día, en un mundo en que las comunicaciones nos permiten desplazar personas, productos y empleos con igual facilidad, esas divisiones amenazan con destruirnos.

Estamos experimentando una transformación que reorganizará la política y la economía del siglo próximo. No habrá productos ni tecnologías nacionales, ni empresas nacionales, ni industrias nacionales. No habrá economías nacionales, al menos en el sentido en que hoy interpretamos ese concepto. Lo único que quedará arraigado dentro de los límites nacionales será la población que compone una nación. Los recursos más valiosos de cada nación serán las aptitudes y los conocimientos de sus ciudadanos. La tarea esencial de cada nación consistirá en hacer frente a las fuerzas centrífugas de la economía mundial que tienden a desintegrar la cohesión social — dando una prosperidad aún mayor a los ciudadanos más calificados y eruditos, y condenando a los menos calificados a un nivel de vida decreciente (Reich, 1992).

Las presiones que se ejercen sobre las escuelas para que se ajusten a la nueva organización del trabajo requieren, por consiguiente, que éstas tomen en consideración simultáneamente las complicaciones sociales y personales. No es muy útil contar con un sistema educativo que ayuda a crear una sociedad productiva, si no se ocupa de los efectos de “las fuerzas centrífugas de la economía mundial que tienden a desintegrar la cohesión social”. Necesitamos una sociedad que sea tan armoniosa como productiva, en la que los individuos puedan disfrutar de una vida satisfactoria y feliz.

Los nuevos horizontes exigen más precisión

A medida que el mundo amplía sus horizontes y reconoce su interdependencia, a veces de manera dolorosa, la educación, por su naturaleza, también debe ampliar los suyos. Como formamos parte de la sociedad mundial, hemos de prepararnos a esa ampliación. Esta preparación requiere más atención de la que se ha prestado hasta ahora a la educación, una definición más clara de nuestros objetivos y un desarrollo más acabado de nuestros procesos de enseñanza y aprendizaje.

La Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrada en Jomtien en 1990, fue un hito en la preparación del futuro de la educación. Ante todo, demostró no sólo la interdependencia mundial que todos reconocemos, sino también el carácter interrelacio-

nado de nuestras estructuras sociales. En la evaluación de los progresos realizados por doscientas naciones al término de cuatro decenios de esfuerzos internacionales, la libreta de notas era desigual: la nota era "A" en cuanto al esfuerzo, pero sólo "E" con respecto a los logros. Algunos de los países más pobres habían avanzado sustancialmente, pero muchos otros habían retrocedido. En lugar de una amplia gama de niveles de desarrollo escalonados, se observa ahora una profunda división entre los países ricos y los pobres. El 20 % más acaudalado de la población mundial consume 90 % de sus recursos, en tanto que el 20 % menos próspero sólo gasta el 1 %.

Otro hecho igualmente perturbador es que cuando el rendimiento social es bajo en un sector, tiende a menguar en otros. La producción agrícola, la actividad industrial, la situación sanitaria, la satisfacción de las necesidades básicas como el agua potable, el acceso a la comunicación, la participación política: cuando se producen insuficiencias en un ámbito, suelen producirse en otros, y a menudo en todos. Esto es lo que la UNESCO denomina la "convergencia de las desventajas".

En el informe de Jomtien se individualiza una solución común: la educación. A medida que se elevaban los niveles de instrucción, también aumentaba el rendimiento en otros sectores sociales. La educación se ha convertido en el elemento que abre las puertas. Para citar a Reich: "Los recursos más valiosos de cada país serán las aptitudes y los conocimientos de sus ciudadanos".

Es precisamente esta interdependencia la que plantea un desafío especial a la educación, en los planos tanto nacional como mundial. Los mismos problemas que surgen en el escenario mundial se manifiestan en cada sociedad.

El primer reto de la internacionalización, a escala mundial y nacional, es el de conseguir una sociedad productiva que también sea justa y cohesiva. Si nos negamos a aceptar las tensiones que genera una división permanente, entre quienes producen y quienes sólo reciben limosnas, ese reto debe incluir también la realización de una sociedad universalmente productiva, esto es, una sociedad en la que todos sus miembros compartan tanto la producción como el consumo.

Éste es el objetivo que ha fijado la UNESCO para la sociedad mundial. Hemos de reconocer la magnitud de este desafío, una tarea que ninguna nación ha logrado aún llevar a cabo con éxito. Varios países se están aproximando a la meta mediante la elaboración de esquemas nacionales de programas de estudios y pautas de rendimiento de los educandos. Un esquema nacional tiene por objeto establecer los fundamentos reconocidos de la educación. La finalidad de las declaraciones y las pautas consiste en estipular niveles convenidos de rendimiento. Éste es un comienzo apropiado.

El éxito no está en absoluto asegurado. La mayor parte de este esfuerzo incumbe a las escuelas y a los docentes, a los que se pide que acepten convenciones muy distintas respecto de la educación. Ya no se trata de que los alumnos obtengan resultados variables en un plazo determinado y con arreglo a unos métodos y a una organización fijos, sino que se les exige que alcancen un nivel establecido de rendimiento como fundamento, mientras que los demás aspectos de la educación se convierten en variables. Se precisa un conjunto básico de conocimientos esenciales para todos, suficiente para sustentar el aprendizaje permanente que hoy día es un requisito universal. Sobre esta base, los individuos construirán a lo largo de su vida los distintos elementos educativos que necesitan. Esto

requerirá otros modelos de organización en las escuelas, así como diferentes planes de estudios. Charles Handy alude a la disfunción de algunos de los modelos actuales:

¿quién expondría a los trabajadores a una empresa que les exige trabajar para diez jefes distintos en una semana, en tres o cuatro grupos de trabajo diferentes, sin tener puesto de trabajo u oficina propia, sino desplazándose continuamente? ¿Qué empresa sensata prohibiría a sus trabajadores pedir ayuda a sus colegas, esperaría que tuvieran presentes todos los datos necesarios, les exigiría trabajar en periodos de 35 minutos y a continuación cambiar de sitio, los haría trabajar en grupos de treinta o más personas y prohibiría cualquier interacción social fuera de las pausas oficiales?

Es preciso concluir que la escuela secundaria clásica no piensa realmente en sus alumnos como trabajadores. Tampoco son clientes, pues no tienen reales posibilidades de elegir, ni poder adquisitivo, ni derecho a quejarse o a que se les interroge sobre sus preferencias. Las escuelas no suelen realizar muchos estudios de mercado entre sus alumnos. Instintivamente, noto que las escuelas consideran a los alumnos como sus productos.

Desde el punto de vista de la organización, esto tiene sentido. Los productos empiezan por ser materias primas, que se procesan en lotes, generalmente en distintos lugares de trabajo. Los productos son clasificados e inspeccionados, como los estudiantes. El hecho de que un 40 % se encuentre por debajo del nivel requerido se percibe como una señal de que las normas son elevadas. Desgraciadamente, el lote inferior no es sometido a un nuevo procesamiento, sino que es expulsado para que se valga por sí solo en el mundo del trabajo (Handy, 1995a).

¿Cuáles son las posibles hipótesis futuras para que la educación avance hacia niveles de rendimiento más altos para todos los alumnos?

El *segundo reto más importante* de la internacionalización reside en el reconocimiento de las consecuencias sociales que no atañen solamente al trabajo productivo. Esa tarea ya se ha destacado en las observaciones de Reich — “hacer frente a las fuerzas centrífugas”. Ya estamos comprobando la apremiante necesidad de cohesión y armonía, en los planos tanto mundial como de las sociedades nacionales. Concentrarse solamente en la productividad individual significa ignorar las necesidades de la sociedad.

Václav Havel, el poeta que ha llegado a ser Presidente de Checoslovaquia, recalcó el estado de transición de la sociedad contemporánea en un discurso pronunciado en los Estados Unidos de América el Día de la Independencia.

Hoy día, muchas cosas indican que estamos atravesando un periodo de transición, en el que algo parece estar a punto de desaparecer mientras otra cosa está naciendo con dificultad. Es como si algo se estuviera desintegrando, desmoronando y agotando, mientras que otra cosa, aún indistinta, está surgiendo de los escombros.

En la Declaración de Independencia se afirma que el Creador dio al ser humano el derecho a la libertad. Al parecer, el ser humano sólo puede ejercer esa libertad si no olvida quién se la confirió (Havel, 1994).

Numerosos países de Asia y el Pacífico y de otras regiones están revisando el concepto

de ciudadanía, considerando que constituye la única respuesta posible a las incertidumbres que experimentan muchas sociedades.

En el informe presentado recientemente al gobierno de Australia por el grupo de expertos en educación cívica, se señala el escaso conocimiento que tienen los australianos, en especial los jóvenes, de la Constitución nacional, el sistema y los procesos políticos y las responsabilidades que entraña la ciudadanía. En otros estudios (véase Eckersley, 1993) se comprobó una preocupación más grave, “la desilusión, el descontento y la desafección crecientes” expresados por muchos jóvenes (y adultos) australianos con respecto al sistema político.

El grupo de expertos en educación cívica ha recomendado al gobierno que la preparación para el ejercicio de la ciudadanía sea una importante prioridad nacional, en todos los niveles: en las escuelas, en la comunidad, así como en las universidades y en la educación permanente.

Es ésta una medida apropiada y oportuna. Es menester apoyarla, reconociendo que la ciudadanía forma parte de un compromiso más amplio, de la pertenencia a una comunidad mundial.

La preparación a la ciudadanía supone mucho más que conocer y comprender los conceptos cívicos y poseer competencias y conocimientos políticos. Requiere fundamentalmente un compromiso para con una identidad más amplia que uno mismo, una comunidad más grande que incluye, desde luego, a las personas conocidas, pero se extiende además al país y a la sociedad mundial.

El *tercer reto de la internacionalización*, tan importante como la necesidad de trabajar y la ciudadanía, es el desarrollo de las personas en calidad de individuos. Si bien se puede criticar con razón a ciertas sociedades occidentales por haber dado excesiva preeminencia en los últimos años a los derechos de los individuos, subestimando sus responsabilidades sociales, no habría que permitir que el péndulo vaya demasiado lejos en sentido contrario. Afortunadamente, no es necesario que haya un conflicto. Las exigencias del trabajo requieren personas creativas, talentosas y cooperativas. Una sociedad democrática, justa y solidaria necesita una auténtica participación de los individuos. Como lo hemos sugerido antes, las maneras de organizar la economía y de estructurar la sociedad y las pautas de la vida individual se pueden transformar y pasar de situaciones de conflicto a una relación armoniosa. El resultado dependerá de que se fomente deliberadamente, a partir de los primeros mecanismos de la educación, las familias y las escuelas, un individualismo cuya finalidad sea tanto la realización personal como la pertenencia a una comunidad.

John Gardner, ejemplo supremo del funcionario público en el verdadero sentido de la palabra, se refirió al compromiso personal que deberíamos contraer con miras a una sociedad mejor.

Sé que hay en cada uno de ustedes una llama que no se extinguirá. Sé que a veces arde apenas, que a veces el cansancio y la frustración están a punto de apagarla — pero sé que vuelve a nacer a la vida. Sé que cada uno de ustedes tiene en sí mismo más poder para hacer el bien que el que nunca han utilizado, más fe que la que jamás se les ha pedido, más fuerza que la que nunca se ha puesto a prueba, más para dar que lo que jamás han dado (Gardner, 1984).

Es precisamente aquí, en esta profunda expresión de lo que significa ser una persona, donde encontramos una cualidad que nunca puede ser decretada por la legislación o planificada por un sistema. Sólo puede ser producto de una auténtica comunidad, como una familia o una escuela, en la que el individuo es valorizado al tiempo que es considerado responsable de los demás.

La internacionalización nos abre horizontes más amplios, a saber, los tres retos que consisten en construir una sociedad productiva, realzar su sentido de finalidad y significado comunes, y convertirla en el lugar y promotor del desarrollo individual. El logro de estos objetivos requiere escuelas que puedan centrarse en los procesos del aprendizaje de dos maneras: construir fundamentos comunes y despertar el sentimiento de adhesión personal a un crecimiento constante que es la esencia de la educación. El precio del fracaso será elevado. El costo del éxito será más bajo, pero también más duradero y significativo. Las palabras de Handy constituyen una conclusión apropiada:

El mundo se presta de tantos modos a la reinvención. La creatividad nació en el caos: qué hacemos, por qué lo hacemos, cuándo lo hacemos — las respuestas a estas preguntas pueden ser todas distintas y podrían ser mejores [...]. El cambio se origina en pequeñas iniciativas que dan resultado y que, una vez emprendidas, se ponen de moda. No podemos esperar grandes razones de grandes personajes, pues en definitiva ambos escasean. Nos incumbe a nosotros encender nuestras pequeñas lumbres en la oscuridad (Handy, 1995b).

Referencias

- Eckersley, R. 1993. *The West's deepening cultural crisis* [La creciente crisis cultural de Occidente]. *The futurist* (Bethesda, Maryland), diciembre.
- Gardner, J. 1984. *Engagement of values in public life* [Función de los valores en la vida pública]. *Harvard divinity bulletin* (Cambridge, Massachusetts), octubre-noviembre.
- Handy, C. 1995a. *The age of unreason* [La era de la irracionalidad]. Londres, Arrow Books.
- Handy, C. 1995b. *The empty raincoat* [El impermeable vacío]. Londres, Arrow Books.
- Hargreaves, A. 1994. *Changing teachers: changing times* [Docentes que cambian: tiempos que cambian]. Nueva York, MacMillan.
- Havel, V. 1994. *Post-modernism: the search for universal laws* [Postmodernismo: la búsqueda de leyes universales]. (Discurso pronunciado en la Ceremonia de la Medalla de la Libertad, Filadelfia, Pennsylvania).
- Mackay, H. 1993. *Re-inventing Australia* [Reinventar Australia]. Sydney, Angus & Robertson.
- Reich, R. 1992. *The wealth of nations* [La prosperidad de las naciones]. Nueva York, Vintage Books.
- Resnick, L.B.; Wirt, J.G. 1995. *Linking school and work: roles for standards and assessment* [Vincular la escuela y el trabajo: la función de las normas y la evaluación]. San Francisco, California, Jossey-Bass.

DOSSIER

GLOBALIZACION
DE LA ECONOMIA
Y POLITICAS
EDUCATIVAS

INTRODUCCION

AL DOSSIER

Michel Carton y Sobhi Tawil

La globalización se ha puesto de moda: no pasa un día sin que los medios de comunicación, las publicaciones científicas, los hombres políticos, los directivos de empresas y los gobiernos nos comuniquen sus esperanzas y temores frente a este fenómeno que suele presentarse como inexorable, cuando no como natural. Dos excelentes artículos aparecidos recientemente en esta revista han suscitado un amplio debate sobre la relación entre la globalización y la política educativa. El primero, de L. Ratino¹, estaba dedicado a la cultura de la globalización y el segundo, de E. Ottone, a la ciudadanía y la modernidad en la perspectiva de la globalización². Sin embargo, al mismo tiempo, las escuelas siguen enseñando disciplinas de programas cada vez más complejos, los centros de formación profesional expiden diplomas que acreditan niveles de competencia y la de educación de adultos trata de colmar las deficiencias en la formación de los sectores de la población que han quedado excluidos de los sistemas educativos y productivos. La mesa redonda sobre educación y formación organizada en Ginebra por la Red de Estudios e Investigaciones sobre Políticas Educativas y de Formación (NORRAG)³, con motivo de la Conferencia Internacional de Educación que se celebró en Ginebra en

Versión original : francés

Michel Carton (Suiza)

Doctor en Ciencias de la Educación por la Universidad de Ginebra. Profesor y Director adjunto del Instituto Superior de Estudios del Desarrollo de Ginebra y, desde 1992, coordinador de la red NORRAG. Sus ámbitos de investigación y de enseñanza giran en torno a las políticas de educación y de formación, la gestión de la formación profesional y la articulación entre educación formal e informal. Sus ámbitos de interés geográfico comprenden África occidental y central, Indonesia, Laos, Líbano y Viet-Nam.

Sobhi Tawil (Suiza)

Especialista de programa encargado de la coordinación del programa NORRAG. Sus investigaciones, realizadas en el marco del programa doctoral en el Instituto Superior de Estudios del Desarrollo de Ginebra, giran en torno a las estrategias educativas familiares en Marruecos.

septiembre de 1994 y de la que se hace eco en parte este número de *Perspectivas*, permitió colocar los jalones de la reflexión teórica y estratégica que los distintos actores concernidos por el futuro de los sistemas de educación y formación han de profundizar rápidamente para enfrentarse a los retos que plantea la globalización.

El reciente informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI echa las bases en las que ha de desarrollarse esta reflexión, algunos de cuyos elementos son recogidos o desarrollados en las comunicaciones que presentamos aquí. Otros ejes de reflexión merecen sin embargo ser abordados si queremos salir de las sendas ideológicas que suelen presentarnos hoy con harta frecuencia la globalización, y la económica en particular, como el infierno o como el paraíso, y encerrar el enfoque de los sistemas educativos en esta misma visión binaria.

Los fenómenos de la globalización no son nuevos: las religiones instituidas bajo la forma de iglesias precedieron de lejos la aparición de empresas transnacionales y se referían — al menos algunas de ellas — a visiones universales; las primeras universidades, en varios continentes, atrajeron a estudiantes procedentes de horizontes culturales diversos; la peste negra se extendió por todo el mundo como el SIDA; zonas económicas regionales, no europeas, se encontraban en interacción ya en los años 1250-1350, mucho antes de la emergencia del capitalismo europeo; los movimientos de las poblaciones fuera de sus respectivas fronteras nacionales afectaron a considerables sectores de la población mundial de manera mucho más importante en el siglo XIX que en nuestros días; por último, los periodos de globalización que representaba la emergencia de imperios iban seguidos a menudo de periodos de repliegue, y ello hasta épocas aún recientes.

La globalización parece pues ser un fenómeno mundial que ya han experimentado decenas de generaciones en el mundo y que podría considerarse como uno de los elementos del patrimonio universal de la humanidad. Ahora bien, esto no es del todo exacto si se analizan los tres calificativos “universal”, “mundial” y “global”, que se aplican a los acontecimientos evocados más arriba: si lo universal nos remite a un todo, éste está constituido generalmente de ideas y de valores; lo mundial, en cambio, concierne directamente la Tierra, y de hecho se hablará del comercio mundial ya en el siglo XVI; lo global, en fin, sólo sugiere la idea de totalidad, cualquiera que sea el ámbito de aplicación — economía o ecología.

“Universal”, “mundial” y “global” nos remiten así a tres tipos de instituciones que han caracterizado, y siguen caracterizando simultáneamente según consideraciones variables, según el lugar y el periodo, la vida de nuestras sociedades: Iglesia, Estado, corporación. Las Iglesias se han presentado a menudo como portadoras de mensajes universales, y los Estados han desarrollado desde hace tiempo sus relaciones comerciales en un contexto internacional. Asociar hoy globalización y corporación — entendida como modo de organización de actores que defienden sus intereses específicos con total independencia de otras categorías de actores — apunta a identificar la tendencia en la que se inscriben numerosas empresas hoy día: ganar guerras económicas constantemente renacidas en mercados que hay que ocupar o crear, y ello al margen de valores considerados como universales y de modos

de regulación política y social aceptados hasta ahora por numerosos Estados en el mundo. El mercado sería, como el ecosistema, un concepto global, por lo que uno se sentiría tentado a razonar de manera lineal al considerar el ocaso de los valores, de las ideologías, de las políticas y de las culturas como inexorable.

La realidad es distinta, aunque ambigua. La globalización fomentada por actores, principalmente económicos, que no traducen ningún proyecto nuevo o movilizador — lo que hacían Iglesias y Estados mediante las religiones, las naciones y la educación—. En tales circunstancias, es tentador, como subrayan varios autores en este número, sacar a la luz proyectos que se refieren a perspectivas ideológicas y culturales que hoy día son concebidas como instrumentos de defensa frente al no-proyecto de la globalización. Estos instrumentos son movilizados, pues son portadores, antaño y aún hoy día, de elementos constitutivos (o constituyentes) de identidad: etnia, cultura, creencia, lengua, clase, espacio, historia, familia, etc. Esto se explica en la medida en que la necesidad de seguridad individual o colectiva, a la que responde la búsqueda de identidad, es hoy vapuleada por la globalización: es porque las reglas, las trabas, las normas establecidas por los Estados se han vuelto a la vez demasiado caras y contraproducentes, en términos de innovación y de creatividad resultantes de la toma de riesgos, que los diferentes elementos de la vida de los individuos y de las sociedades han de volverse móviles y flexibles de manera permanente. Sólo transformándose en hombre emprendedor que corre riesgos podrá cada individuo encontrar su lugar, siempre incierto, en la sociedad. La inseguridad que analiza L. Ratinoff se convierte en el único valor universal.

Los sistemas de educación se encuentran así frente a un desafío fundamental que resulta de la ausencia de proyecto del movimiento de la globalización: ¿deben apoyar los movimientos, a menudo utópicos, de retorno a anclajes identitarios o aparentemente seductores (puesto que se basan en transposiciones que no resisten la confrontación con los datos del presente)? ¿O ayudar a los individuos a convertirse en buenos emprendedores, únicos responsables de su desarrollo y de su seguridad? Por supuesto, se puede considerar una multitud de escenarios intermedios, pero éstos deben tener en cuenta las tendencias de fondo que la globalización — fenómeno que en su forma actual sólo data de quince años como mucho — vuelve hoy insoslayables:

- Los Estados-naciones no se encuentran en condiciones hoy, en su mayoría, de influenciar de manera decisiva las políticas económicas (finanzas, presupuestos, aranceles...) y por tanto, como consecuencia de ello, las políticas educativas. Por ello se presenta a menudo a los Estados-regiones como la única manera de reintroducir a un actor político indispensable en el funcionamiento de los mercados.
- Las sociedades civiles han sufrido a la vez las consecuencias del movimiento de la globalización de la economía (en términos de empleo, de ingresos, de seguridad...) pero también han desarrollado prácticas y respuestas (cuyos límites se están alcanzando especialmente en las familias) que ya no pueden ser ignoradas, en materia de educación en particular. Existe el riesgo sin embargo de que se instauren sistemas de educación corporatistas que reflejen y refuercen las

desigualdades sociales y económicas, pero la riqueza de las respuestas es al mismo tiempo portadora de soluciones tal vez interesantes.

- El concepto de trabajo, del que los sistemas educativos han reproducido ampliamente las características en términos de organización tayloriana de los saberes en disciplinas, por ejemplo, ha sufrido una evolución radical que hace del empleo estable la excepción (¿un privilegio?). Movilidad, flexibilidad, adaptabilidad, polivalencia, son hoy día las palabras maestras: esto significa que los saberes generales, transversales, son tan importantes como los saberes específicos, que la noción de competencias que posee cada individuo es tan importante como la de calificaciones transmitidas y reconocidas por una institución, y que la formación permanente vuelve a estar a la orden del día.
- La multiplicación de los actores, de los momentos, de los espacios y de los procesos de educación y de formación, que se desprende del punto precedente, vuelve menos visibles y estables las fronteras entre los mundos educativos y productivos: el desarrollo de los recursos humanos que articula el trabajo, la producción y la formación traduce esta tendencia.
- Al tiempo que se producen estas tendencias, la globalización llega con su séquito de exclusión, de desarrollo de las desigualdades económicas y educativas, de exacerbación de los conflictos entre grupos que afirman identidades contradictorias, de sociedades o de Estados en destrucción, de desaparición de los sentimientos de solidaridad universal, que la cultura mundial estaba llamada a reforzar en nuestra aldea global, del desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación, acerca de las cuales algunos pretenden que vuelven inútiles e incluso peligrosas todas las instituciones educativas... Se reclama pues a la educación a la vez que intente proponer proyectos y valores — la paz, la solidaridad — que la globalización contribuye a hacer desaparecer, pero también para contribuir, a corto plazo, a la solución de problemas inmediatos a los cuales es urgente responder.

* * *

La variedad de contribuciones recogidas en este número ilustran bien la multitud de cuestiones que plantea la globalización a los sistemas educativos. *Christian Comeliau* abre el debate situando los desafíos que plantea la globalización a la búsqueda de un verdadero desarrollo libremente escogido por individuos, grupos y sociedades, insistiendo en la necesidad de procurarse los medios de dominar la expansión del sistema específico que representa la globalización. Las implicaciones de esta tarea, a la vez intelectuales y políticas, se traducen en una necesidad urgente de construcción colectiva de un marco teórico y conceptual que permita captar los verdaderos retos que plantea la globalización de la economía al porvenir de todos los hombres.

Wadi Haddad, por su parte, pone de relieve las nuevas exigencias que imponen las innovaciones tecnológicas y los cambios de los procedimientos de producción resultantes de la globalización de la economía a los Estados, que se ven obligados a replantearse los medios de adquirir, de transmitir y de aplicar saberes. En

efecto, los Estados sólo pueden beneficiarse de las ventajas que brinda esta globalización de la economía en la medida en que consigan poner en práctica estrategias de formación diferenciales, en función de sus situaciones específicas, que impliquen a la vez un refuerzo de la educación general (primaria y secundaria), el fomento de la formación profesional en la empresa y un crecimiento de las capacidades tecnológicas endógenas producidas al nivel terciario.

Noel McGinn, partiendo de la realidad de los profundos cambios económicos y políticos asociados a la globalización de la economía, intenta medir el impacto de ésta sobre la educación. En su análisis de la descentralización como política de reforma asociada a la globalización, afirma que hay pocos cambios significativos en el contenido y en el modo de operación de los sistemas de educación.

Tal vez haya que buscar el impacto de la educación y de la formación al nivel de las sociedades multinacionales, actores esenciales de la globalización de la economía. En su artículo sobre las sociedades multinacionales y el desarrollo de los recursos humanos, Padma Mallampally examina la contribución a niveles múltiples de esas empresas en la formación del capital humano en los países del Sur y las implicaciones en lo relativo a las políticas de formación conjuntas entre los sectores público y privado.

La segunda sección presenta perspectivas regionales ilustrando los retos que plantea a la educación la globalización de la economía en África, Asia, América Latina y en los países del Mediterráneo.

Mamadou Ndoye define el reto que se presenta a los sistemas educativos africanos como la necesidad para estos últimos de actuar como instrumentos de movilización y de eclosión del genio cultural de las poblaciones". Sólo el fomento de la identidad cultural mediante la introducción de las lenguas nacionales en los programas de formación y en el marco de políticas verdaderamente participativas puede garantizar la edificación necesaria de las bases del desarrollo endógenas que permitan a los países africanos contribuir a la construcción colectiva de un sistema mundial. Un enfoque de este tipo permitiría formular respuestas adecuadas a los obstáculos que encuentran las políticas educativas en África en el contexto actual de la globalización de la economía y que entrañan a menudo una visión restringida de las finalidades sociales, culturales y humanas de la educación, la desposesión progresiva de las responsabilidades del Estado y la marginalización de África que resulta de la instalación cada vez más intensa de una sociedad mundial binaria.

El ajuste estructural constituye un elemento importante de las políticas de integración de las economías nacionales en un mercado mundial global. Es precisamente el impacto de los programas de ajuste estructural sobre el desarrollo de la educación adoptados por un cierto número de países de Asia lo que Jandhyala Tilak se propone analizar. Al recurrir a una serie de indicadores que permiten captar la evolución de las estructuras de financiamiento, de producción y de calidad, su lectura comparativa de los países "en ajuste" y "no en ajuste" consigue extraer una tendencia general a la baja que puede asociarse al ajuste, aunque los efectos de éste varían considerablemente de un país a otro.

En un contexto internacional de hegemonía de un modelo mundial de desarrollo, es muy interesante estudiar los modelos endógenos innovadores en materia de educación o de formación. Es lo que hace precisamente *Claudio de Moura Castro* al analizar el modelo original de América Latina, una excepción notable de creación endógena en una región donde la reflexión sobre la educación está muy polarizada entre las influencias europeas y las americanas. Aunque existen pocos modelos de intercambios Sur-Sur en el campo educativo en América Latina, el modelo de base del SENAI constituye un ejemplo rico de enseñanzas.

Por último, *Tarek Mitri* propone reflexiones en cuanto al papel de la educación, en el sentido amplio, como soporte e instrumento de diálogo euro-árabe e islamo-cristiano en el espacio mediterráneo frente a la paradoja de la globalización que, al tiempo que produce homogeneización y uniformización, tiende a exacerbar la necesidad de afirmar los particularismos culturales. Esta diálogo, lugar de desarrollo de un proyecto de civilización auténticamente pluralista, exige que reconsideremos a la vez el progreso y los fines que asignamos a la acción humana, así como nuestra relación con el pasado.

Notas

1. L. Ratnoff, Inseguridad mundial y educación: la cultura de la mundialización. *Perspectivas* (París, UNESCO/OIE), vol. XXV, n° 2, 1995, págs. 161-191.
2. E. Ottone, Globalización y transformación educativa: modernidad y ciudadanía. *Perspectivas* (París, UNESCO/OIE), vol. XXVI, n° 2, 1996, págs. 247-256.
3. La Red de Estudios e Investigaciones sobre Políticas Educativas y de Formación (Northern Research Review and Advisory Group — NORRAG) reúne a personas que trabajan en universidades, centros de investigación, agencias de desarrollo y organizaciones no gubernamentales comprometidas a mejorar la interacción entre la investigación, la política y la práctica en el "Norte", como medio de apoyar la educación y la formación en el "Sur". Sus objetivos son:
 - a) El acopio, el análisis y la síntesis de las investigaciones sobre políticas y estrategias en los países del Norte que atañen a la educación y a la formación en los del Sur.
 - b) La realización de investigaciones aplicadas conjuntas sobre las políticas de educación y formación.
 - c) La difusión de información, tanto en el Norte como en el Sur.
 - d) La defensa de las políticas de educación y de formación ante los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones de los países del Norte.
 - e) Suministrar servicios de asesoramiento a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones en el Norte.
 - f) La cooperación con otras redes, con vistas a compartir información, realizar programas conjuntos, unir esfuerzos en la promoción y el refuerzo de las redes del Research Review and Advisory Group (RAGG).

NORRAG se fundó en 1996, pero varios de sus miembros participaron en la RRAG original, que desde 1977 operaba con fondos del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá. Actualmente, está financiada por la Swedish International Development Authority (SIDA), la Swiss Development Cooperation y por sus propios miembros.

PRIMERA PARTE

CUESTIONES GENERALES

LOS RETOS

DE LA GLOBALIZACION

Christian Comeliau

Los intercambios internacionales existen desde hace siglos y la toma de conciencia de los límites del planeta no data de hoy. Sin embargo, la globalización constituye un reto nuevo de este fin de siglo y conviene preguntarse por qué. En la breve reflexión que propongo trataré primero de señalar qué tiene de nuevo el fenómeno; a continuación citaré algunas de sus consecuencias en las perspectivas de desarrollo en el mundo; finalmente, propondré algunas conclusiones referentes a las exigencias colectivas de formación y de reflexión que conlleva.

Las múltiples dimensiones de la globalización

Lo que tiene de nuevo el fenómeno de la globalización no es la existencia de intercambios internacionales, sino su formidable aceleración. Los economistas tratan de medir esta aceleración comparando (aunque sea aproximadamente) los índices de crecimiento de la producción mundial y los de los intercambios comerciales y financieros: los segundos son casi constantemente superiores a los primeros desde hace casi dos siglos — lo que indica un aumento progresivo de la interdependencia entre las economías nacionales — pero esta diferencia se ha incrementado considerablemente después de la Segunda Guerra mundial y en los últimos decenios. Los intercambios se realizan principalmente entre los países más industrializados y más poderosos del planeta (América del Norte, Europa Occidental, Japón), pero cada vez se van extendiendo más a nuevas regiones del mundo, especialmente a Asia del Este y a América Latina. Así pues, se puede hablar de la inserción de un número cre-

Versión original: francés

Christian Comeliau (Francia)

Economista de formación. Fue encargado de curso en la Universidad Nacional del Zaire. Ha trabajado como economista para el Banco Mundial (Washington) y para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (París). Actualmente es profesor en el Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo (Ginebra). Es autor de numerosos artículos y obras sobre la planificación de las políticas del desarrollo, la cooperación para el desarrollo, la economía internacional y las relaciones Norte-Sur.

ciente de países y regiones en un *sistema global* basado en la intensificación de los intercambios económicos.

Esta intensificación de intercambios de mercancías, de servicios, de capitales y de tecnología es de tal magnitud que implica profundos cambios en el reparto de *poderes de decisión* en el seno de la economía mundial, tanto más cuanto que se produce en un contexto ideológico de liberalización, de desregulación y de privatización. Algunos actores adquieren en él una influencia preponderante, como las compañías o los bancos multinacionales, y también algunas organizaciones internacionales entre las que destacan las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) así como la Organización Mundial del Comercio. Evidentemente, esto ha transformado la función de los actores nacionales y en particular la de los Estados: en las nuevas relaciones de poder, las economías nacionales están obligadas a “ajustarse” a las nuevas exigencias de la economía mundial, sobre todo en lo referente a las especializaciones productivas, de competitividad y de equilibrios macroeconómicos.

Sin embargo, el sistema global que se intensifica así no solamente está constituido por intercambios económicos. Para apreciar sus desafíos en la justa medida, se puede considerar que el sistema global, la red de intercambios y de poderes, tiende a difundir lo que se podría llamar *un modelo de desarrollo*. Éste está formado por hábitos de consumo y formas de producción; por formas de vida, instituciones y criterios de éxito social; por ideologías y referencias culturales; y también por formas de organización política. Las relaciones de poder aseguran una verdadera dominación de este modelo de desarrollo sobre todos los demás: en este sentido, hay una forma homogeneizante de sociedad y de civilización que tiende a extender este sistema mundial “globalizado”, aunque los grupos sociales y las sociedades respondan a él, en cada situación, con reacciones que les son propias.

Las perspectivas de desarrollo en el contexto de la globalización

En conjunto, vemos que la globalización está dominada por motivaciones económicas, aunque su repercusión se extiende mucho más allá de la economía, y que transforma a los hombres, a los Estados, a las sociedades, a las culturas, a las civilizaciones. Así pues, ya no se puede hablar de desarrollo en una región cualquiera sin tener en cuenta los riesgos y las oportunidades que esta globalización entraña.

Pero hay que ir más lejos. Ya conocemos las ambigüedades inherentes a la noción de desarrollo y a los objetivos diversificados que comporta, pues abarca, mezclándolo todo, el aumento de posibilidades de realización individual, la satisfacción de las necesidades esenciales, la industrialización, el poder militar y político, la autonomía de las colectividades e incluso la reducción de las desigualdades sociales y la eliminación de formas de explotación inaceptables. El sistema global se ha hecho hoy tan poderoso y tan coercitivo que aporta en suma su propia respuesta a la ambigüedad de esta noción: es el modelo de desarrollo dominante que acabamos de mencionar.

Llegamos así a una afirmación ideológica, pero también tautológica: *el sistema global es, se dice, necesario para el desarrollo porque el desarrollo es precisamente lo que aporta el sistema global*. Es su principal promesa, pero es también en la práctica lo que resulta de su funcionamiento: el progreso tecnológico, el aumento de las cantidades de mercancías, el consumo, el beneficio, la acumulación, y también el salario, la urbanización, la reivindicación democrática e igualitaria. Por supuesto, este funcionamiento conlleva también resultados negativos: el aumento de desigualdades, la marginación, la exclusión e incluso la agravación de la miseria para cientos de millones de personas, la aglomeración, la contaminación, la destrucción irreversible de ciertos equilibrios ecológicos. Pero estos resultados negativos se consideran como si se tratara de costes inevitables. Pese al prestigio del cálculo económico, estos costes del sistema rara vez son objeto de una confrontación sistemática con sus beneficios, sin duda porque los beneficiarios y las víctimas no son exactamente las mismas personas.

Aquí reside el verdadero problema. Pues si nos negamos a admitir sin discernimiento la totalidad de las consecuencias positivas y negativas de un sistema anónimo y tentacular contra el que no parece que nadie pueda hacer nada, si queremos dar a la palabra “desarrollo” el sentido de una realización libremente escogida de los individuos y de los grupos, si se pretende promover un “desarrollo social” que no sea sólo una compensación irrisoria a los abusos de la máquina económica, sino un desarrollo de la sociedad en todos sus elementos, entonces *es esencial adquirir los medios necesarios para dominar la expansión de este sistema global y de esta globalización*.

Esta exigencia de dominarla comporta los elementos siguientes:

- a) Una mejor identificación de los múltiples aspectos e implicaciones concretas de la globalización a fin de estar en mejores condiciones de rechazar los dictados supuestamente inevitables de sus exigencias económicas, sobre todo las de rentabilidad y competitividad, consideradas como criterios únicos de decisión. Por el contrario, conviene reafirmar la relatividad de estos criterios, tomar en cuenta *las exigencias de reglamentación política de la globalización* y hacer que éstas constituyan un verdadero debate entre los ciudadanos de la sociedad mundial que se está gestando.
- b) Una investigación dentro de este marco de los componentes de un desarrollo pluralista. Pluralista al menos en dos sentidos: primero en el de rechazo de las tendencias homogeneizantes y mayor respeto de la *diversidad de las culturas locales*: lo que implica especialmente no hacer del libre cambio la regla absoluta y única de los intercambios internacionales y prever diversas formas de protección de los intereses de los más desfavorecidos. Pero el pluralismo significa también el reconocimiento de *la diversidad de objetivos* y de los componentes del desarrollo; en este sentido, no hay ninguna razón de principio que permita conceder una importancia sistemáticamente mayor a la maximalización del beneficio o del crecimiento que a la autonomía colectiva o a la reducción de las desigualdades sociales; la elección de estos diversos objetivos procede no de la razón técnica, sino de un juicio de valor y por lo tanto de una

elección política. Sin embargo, este pluralismo está muy en contradicción con el pensamiento y la práctica dominantes en los medios internacionales, lo que muestra una vez más que estos últimos toman partido sistemáticamente en favor de algunos grupos de intereses.

- c) La elaboración de *instrumentos conceptuales y políticos* que puedan permitir la necesaria expansión del concepto de desarrollo. Ahora bien, aquí reside el verdadero *peligro del "economicismo"*: los argumentos estrictamente económicos — y diría más: los argumentos mercantiles — son elevados al rango de imperativos categóricos, y como tales se tienen por indiscutibles, dando por sentado que todas las demás consideraciones les están subordinadas. De ahí la moda — un poco sospechosa, aunque no se dude de la sinceridad de intenciones de los que la preconizan — de las recomendaciones políticas del tipo "aspecto social de las políticas de ajuste" y más ampliamente del "desarrollo social". Contra esta moda, hay que afirmar enérgicamente que no habrá nunca un desarrollo social digno de este nombre si se mantiene la dicotomía actualmente admitida entre lo económico y lo social, considerando lo económico intocable hasta en sus abusos, y lo social, destinado solamente a compensar los estragos considerados inevitables. Ahora bien, nadie dispone hoy del secreto de una nueva síntesis para este enfoque. De ahí la importancia de acometer una investigación profunda sobre estas cuestiones aparentemente elementales.
- d) Existe otro aspecto que este trabajo conceptual y político tendrá que abordar resueltamente: la reinserción del proceso de desarrollo en la perspectiva que debería seguir siendo la suya, la de *la larga duración*. La observación del proceso actual de desarrollo en el marco de la globalización hace que tomemos conciencia del carácter dramático de esta exigencia. La producción aumenta rápidamente desde hace dos siglos y los intercambios aún más deprisa, pero nunca han consumido los hombres en un período tan corto una proporción semejante de los recursos naturales en beneficio de tan pocas personas. El ámbito de la actividad de los hombres en la tierra aumenta sin parar, pero las dimensiones del planeta siguen siendo las mismas y el desarrollo se convierte en una carrera absurda hacia la muerte si se equipara al crecimiento indefinido de las cantidades producidas.

Si existe hoy en día una enseñanza importante que sacar del encuentro entre la modernización industrializada y la tan celebrada globalización, es la imposibilidad radical de la prosecución a largo plazo de este proceso: *el desarrollo en la continuación de la revolución industrial al modo occidental sencillamente no es generalizable, y ya va siendo hora de percatarse de ello*. Pero los que detentan el poder en este sistema fingen ignorarlo y no piensan proponer una concepción diferente del desarrollo; se comportan como el avestruz y todos sus esfuerzos van dirigidos a esta generalización, ya se trate de estrategias de empresas multinacionales, de gobiernos obsesionados por el "pensamiento único" o *a fortiori* de organizaciones internacionales. La simple extrapolación de las tendencias actuales anuncia múltiples formas de bloqueo, pero estos ejercicios de extrapolación ya no tienen cabida en una socie-

dad que ha aprendido a no razonar más que a muy corto plazo hasta el punto de descuidar el mundo que dejará a sus hijos.

Globalización y educación: ¿nuevas perspectivas?

Deseo referirme en primer lugar al análisis general de la “cultura de la globalización” y de sus relaciones con la educación que ha propuesto recientemente Luis Ratinoff¹. Sin pretender recordar aquí los principales rasgos de una interpretación especialmente rica y compleja (aunque en mi opinión no es siempre perfectamente clara), quisiera recordar dos de sus aportaciones más notables.

La primera es su insistencia en la conmoción profunda de la sociedad que caracteriza esta época y en el desorden global que se deriva de ella; lo recuerda de manera sobrecogedora afirmando en resumidas cuentas que todo puede ocurrir todavía². De aquí las dificultades de identidad de los individuos y de los grupos y más aún las de la improbable inserción social en un contexto de inseguridad, individualismo y aumento de la pobreza. La segunda es la de la posibilidad misma de la educación (la “educabilidad”) en un contexto semejante de incertidumbre y de predominio del corto plazo, mientras que “la educación es siempre un proyecto a largo plazo³”. Los dos argumentos se entremezclan para hacer de las relaciones entre la globalización y las perspectivas de la educación uno de los problemas más difíciles que existen.

En el plano práctico, sin embargo, han corrido ríos de tinta a propósito de los nuevos imperativos de la educación en el contexto de la globalización: hay que saber gestionar y calcular, hay que desarrollar los conocimientos de tecnología de vanguardia, hay que enseñar la “flexibilidad”, hay que saber idiomas y abrirse al diálogo “intercultural”, hay que..., hay que...

No soy un experto en materia de programas de educación y de formación y no intentaré alargar esta lista de imperativos. Pero me pregunto si el conjunto de esta reflexión no está mal planteado y si no sería conveniente replantearlo desde un punto de vista muy diferente. Desde luego, las exigencias prácticas que se acaban de citar no se pueden ignorar, pues son de simple sentido común. Pero cuando un vehículo no tiene frenos, el sentido común no basta para conducirlo, hay que repararlo o cambiarlo. La globalización a la que estamos asistiendo no tiene freno: no podemos conformarnos con recomendar a las colectividades humanas que se “adapten” ni que acepten gestionar cualquier globalización del desarrollo *como si las opciones de donde procede fueran definitivamente irrevocables*.

Tampoco pretendo ignorar la complejidad de estos temas y reducir los problemas del desarrollo a una amable conversación de café. No ignoro los múltiples aspectos técnicos que condicionan cualquier forma de desarrollo ni que seguirá siendo imprescindible formar buenos ingenieros, buenos técnicos, buenos financieros, buenos especialistas en múltiples ámbitos; pero estos especialistas no pueden actuar solos. Del mismo modo, tampoco niego la necesidad de la reflexión teórica, incluyendo en ella la disciplina que parece ser la reina en materia de globalización, la economía: al contrario, soy un ferviente partidario de ella y creo que los proble-

mas actuales de desarrollo seguirán siendo insolubles si no disponemos de un aparato conceptual y teórico diferente para aprehender estos problemas. Pero los teóricos tampoco pueden actuar solos.

En cambio, creo que, por encima de todas estas exigencias específicas (que difícilmente se pueden negar) e incluso antes que estas exigencias, hay una prioridad que no se puede demorar por más tiempo: la de *una reflexión más profunda y más sistemática sobre las exigencias más primordiales de la supervivencia del equilibrio y de la realización de las sociedades humanas en el contexto de la globalización y dentro de los márgenes de maniobra de que disponen*. La reflexión por la que abogo no es la meditación meramente teórica de un anacoreta sin relación con el mundo; todo lo contrario: es la obra colectiva de todos los grupos sociales diversificados, conscientes de sus aspiraciones, de sus discrepancias y de sus límites. No es tampoco la de una minoría aristocrática que gusta de la abstracción y está convencida de su superioridad intelectual: es la toma de conciencia imprescindible por parte de la colectividad humana y de sus responsables políticos, cada uno de acuerdo con sus capacidades y con la ayuda de los técnicos, de las exigencias prácticas y concretas que condicionan su futuro. Un futuro quizá mucho más próximo de lo que suponen.

Entendida de esta manera, la reflexión colectiva deseable no es solamente una tarea *intelectual* (tanto si se trata de filosofía como de técnica), es también una tarea *política*. Así pues, es necesario un aprendizaje de la reflexión política, en el sentido de tener la capacidad de una visión mundial, de una apertura a la negociación y a los arbitrajes necesarios, y por último, de una aptitud para tomar decisiones. Sabemos que el principal escollo para la emergencia de una política semejante es, precisamente, la falta de una base social para sostenerla cuando los objetivos apenas son percibidos por nadie. ¿Podríamos entonces resumir estas exigencias de educación nueva como las de *la toma de conciencia colectiva de los objetivos reales del desarrollo a largo plazo* (muy diferentes como se ha visto de los del crecimiento), y *la formación progresiva en las múltiples tareas necesarias para tratar de conseguirlos*?

Tarea compleja donde las haya, que no se solucionará con una respuesta simplista. ¿Es prioritaria la educación? Por supuesto. Pero en el mismo sentido en que se dice que la globalización es inevitable: no cualquier tipo de educación.

Notas

1. Luis Ratinoff, Inseguridad mundial y educación: la cultura de la mundialización, *Perspectivas*, vol. XXV, n° 2, junio de 1995.
2. "La idea de que se trata de una crisis se explica por nuestra incapacidad actual de distinguir nuevos principios de organización tras la desintegración aparente de las instituciones y de los sistemas de valores. Parece que la configuración futura, cualquiera que sea, no está todavía aquí, y que la configuración actual no durará quizá hasta que llegue la siguiente" (*ibid.*).
3. *Ibid.* pág. 167.

LA GLOBALIZACION

DE LA ECONOMIA:

REPERCUSIONES

EN LA EDUCACION Y EN

LA FORMACION DE COMPETENCIAS

Wadi D. Haddad

El entorno global y la evolución de las demandas

La economía mundial ha entrado en una etapa de cambios importantes caracterizados principalmente por dos fenómenos nuevos: la evolución de los esquemas mercantiles y de la competencia, y las innovaciones tecnológicas.

En los últimos años, se han proyectado reformas en las políticas económicas para fomentar la liberalización del comercio y una mayor competencia. Los países son más interdependientes como consecuencia de la reducción de las barreras comerciales a nivel internacional. Hoy en día, los países han de reaccionar ante las sacudidas y las demandas económicas procedentes del extranjero y amoldarse a

Versión original : inglés

Wadi D.Haddad (Estados Unidos de América)

Vicesecretario del Banco Mundial. Asesor especial del Director General de la UNESCO sobre temas de desarrollo, con funciones de representante ante las instituciones financieras de Washington y ante la comunidad universitaria y especializada en el desarrollo. Doctor en física y en ciencias de la educación por la Universidad de Wisconsin. Tras haber realizado una carrera de profesor de universidad y de director de investigaciones en el Líbano, el Sr. Haddad ingresó en el Banco Mundial en 1976. Posteriormente, fue asesor principal del Presidente del Líbano (1982-1984) y trabajó en el Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales de Washington (1984). Volvió al Banco Mundial en 1987, y en 1989 fue nombrado Secretario Ejecutivo de la Conferencia Mundial de Educación para Todos (Jomtien). Es autor de numerosas obras y artículos sobre política, desarrollo de recursos humanos y ciencia.

ellas. Además, los productores de bienes y servicios comercializables desarrollan su actividad en un mercado mundial en el que la competencia traspasa las fronteras nacionales. La capacidad de los productores para afrontar esta competencia es un elemento clave para mejorar el bienestar de las naciones, en un contexto de rápida evolución de la economía mundial. Al enfrentarse con la competencia de los países en desarrollo, los países industrializados están pasando de la producción a gran escala a sistemas de gran rendimiento. Esta alteración del entorno ha modificado las condiciones de la prosperidad económica. En el contexto de una economía mundial más competitiva, las empresas, los países y las personas sólo pueden competir de dos maneras: reduciendo los gastos o mejorando la productividad. Por consiguiente, la prosperidad exige que se haga hincapié en la productividad, la calidad y la flexibilidad en materia de producción, es decir, en factores que eran menos importantes en los sistemas tradicionales de producción a gran escala.

Tiene importantes repercusiones la transición de una economía de protección contra la competencia a una economía de aceptación y fomento de ésta. En primer lugar, las empresas se ven obligadas a distribuir más eficazmente los recursos con miras a incrementar la productividad. En segundo lugar, al verse obligadas a competir en el plano internacional, las empresas tienen que lograr un alto grado de desarrollo tanto en el plano de la tecnología como en el de la gestión. En tercer lugar, un entorno económico más competitivo es más sensible y vulnerable a los cambios que se producen en la demanda y que están relacionados con los tipos y la calidad de los productos. La consecuencia de todo ello es que va a resultar más difícil pronosticar tanto la clase de competencias que se van a necesitar en el futuro como su duración. Los factores mencionados exigen una mayor movilidad de la mano de obra, que ha de ser flexible para adquirir nuevas competencias.

A la evolución de los esquemas del comercio y la competencia se añaden las espectaculares innovaciones en el ámbito de las telecomunicaciones, la informática y la tecnología. En estos momentos en que las nuevas tecnologías y los procedimientos de producción están transformando la economía internacional, el futuro del desarrollo mundial y el puesto de cada nación en él dependen de la capacidad para adquirir, transmitir y aplicar conocimientos a las situaciones que se dan en el trabajo y en la vida cotidiana, en mayor medida incluso que en el caso de la generación anterior. La industria y los servicios de alto valor ya no pasan paulatina y “naturalmente” de los países de renta elevada a los de renta baja en función de los costos laborales exclusivamente. A causa de la existencia de nuevos productos, como la electrónica de consumo, y de nuevos procedimientos, como las máquinas herramientas de control numérico y el diseño y la fabricación asistidos por ordenador, el emplazamiento de la industria y de los servicios de alto valor depende cada vez más de la capacidad de los productores para controlar la calidad y administrar sistemas flexibles basados en la información. En la actualidad, la ventaja comparativa está en función de la calidad del trabajo y de la gestión, además de los bajos salarios.

Formación de competencias y tecnología

Las importantes mutaciones económicas y técnicas están produciendo al mismo tiempo una nueva economía internacional global, sumamente acelerada, dirigida por los detentadores del saber y disciplinaria. Los países en desarrollo tienen que hacer frente al desafío de la competitividad mediante la agilidad, la creación de redes y el aprendizaje, y han de organizar su producción para lograr calidad, productividad y flexibilidad. No obstante, a corto plazo es poco probable que los trabajadores y los fabricantes de los países en desarrollo sean capaces de adaptarse con suficiente rapidez a las demandas de una economía mundial más competitiva. Estos países pueden encontrarse por un lado con el problema de la sustitución de trabajadores que carecen de la educación general necesaria y de las competencias indispensables para adquirir otras rápidamente, y por otro lado con una escasez de trabajadores calificados para las nuevas industrias y modos de producción.

Con objeto de reducir al máximo estos riesgos, la respuesta ante la globalización ha de encaminarse en estas tres direcciones:

- un sólido marco de políticas macroeconómicas en ámbitos como la inflación, el comercio, los tipos de interés, la inversión, los gastos y ahorros de empresas y consumidores, etc.;
- una mano de obra que sirva de base para reforzar tanto la calidad y eficacia de la creación, fabricación y mantenimiento de los productos, como la flexibilidad para adquirir las nuevas competencias que requieran las profesiones modernas; y
- una plantilla de personal científico, técnico e informático sumamente calificada, que comprenda algunas personas con elevadas competencias en materia de investigación y que sea capaz de entender plenamente las innovaciones en ciencias y tecnologías de materiales, biológicas y de la información, así como de dirigir la evaluación y aplicación de estas innovaciones en el plano local.

¿Qué repercusiones tiene todo esto en la educación y en la formación de competencias?

REFORZAR LA ENSEÑANZA PRIMARIA Y SECUNDARIA

Es importante poseer una base sólida de educación general que comprenda ciencias y matemáticas por los siguientes motivos:

- a) La enseñanza general proporciona los conocimientos cognitivos y teóricos imprescindibles para los trabajos técnicos, que cada vez son más complejos a causa de la evolución tecnológica.
- b) En la industria y servicios de los sectores recientes es importante poseer amplias competencias, no sólo para lograr una productividad inmediata, sino también para capacitar a los trabajadores a fin de que adquieran nuevas competencias a lo largo de toda su vida profesional.

- c) La enseñanza general, y más concretamente la secundaria, fomenta el trabajo independiente y mejora su productividad.

FOMENTAR LA FORMACION DE COMPETENCIAS Y LA FORMACION PROFESIONAL EN LAS EMPRESAS

Aunque la enseñanza general proporciona la base y la flexibilidad que permiten adquirir competencias para nuevos trabajos, es necesario establecer un sistema que incremente la calidad y eficacia de la creación, fabricación y mantenimiento de los productos. En el mejor de los casos, la manera más eficaz y eficiente de desarrollar las competencias de la mano de obra es una formación profesional en empresas basada en una enseñanza general sólida. Sus ventajas son:

- a) Los empleadores forman a los trabajadores con la mayor rapidez posible y los colocan inmediatamente en puestos de trabajo donde se utilizan sus competencias.
- b) Los costos son bajos si se comparan con los de la formación preprofesional.
- c) Las grandes empresas suelen disponer de tecnología y de conocimientos especializados para formar a su personal en técnicas tradicionales y recientes. Incluso las empresas de los sectores informales rurales y urbanos pueden impartir la formación profesional que exigen los trabajos y las prácticas de producción ya existentes.
- d) Las empresas deben funcionar en el mercado y adaptarse rápidamente a las demandas de tecnologías y procedimientos nuevos — todo esto se traduce en un ajuste del contenido de la formación profesional.

A pesar de estas ventajas, no es realista limitar la formación de competencias en su conjunto a la formación profesional en las empresas. La amplitud y la calidad de la formación profesional en las empresas del sector privado se ven restringidas por la naturaleza de la economía y por el grado de desarrollo de la empresa. Estas exigencias requieren una presencia continua del gobierno para garantizar una formación profesional adecuada tanto en cantidad como en calidad. No obstante, la formación impartida por el sector público no ha presentado resultados sistemáticamente positivos por lo que respecta a su eficacia y flexibilidad. La experiencia internacional ha puesto de relieve tres elementos que pueden mejorar la función desempeñada por el gobierno en la formación profesional, a saber:

- a) *Un enfoque apropiado.* La formación profesional impartida o subvencionada por el sector público ha de centrarse esencialmente en ámbitos donde se produzcan beneficios externos importantes, donde existan imperfecciones en el mercado, o donde la capacidad de formación de las empresas sea insuficiente. Por ejemplo, la formación destinada a obtener competencias técnicas elevadas puede ser importante para el desarrollo en sectores o industrias con importancia económica estratégica y con una evolución tecnológica rápida. La formación preprofesional pública también se puede justificar cuando la capacidad de formación de los empleadores y del sector privado sea escasa. También se puede reducir al mínimo el problema de la sustitución y mejorar la competi-

vidad reciclando a los trabajadores para que adquieran las competencias que requieren las tecnologías y los procedimientos de producción recientes.

- b) *Sensibilidad a las fuerzas del mercado.* En el plano institucional, se puede mejorar esta sensibilidad estimulando a las instituciones de formación profesional a especializarse en las necesidades de los distintos mercados de competencias y a crear sólidos vínculos de información con los empleadores. En el plano nacional, esta sensibilidad puede lograrse creando capacidad de análisis del mercado de trabajo, controlando los costos y resultados de la formación profesional y acopiando la información procedente de los empleadores para determinar la situación con respecto a la oferta de formación.
- c) *Complementar las estrategias de equidad.* Al centrarse en la productividad y en la competitividad, el gobierno no debe perder de vista la necesidad de incorporar a los pobres al proceso del desarrollo. El trabajo es el patrimonio esencial de los pobres, y mejorar su productividad e ingresos es lo que principalmente puede permitirles salir de la pobreza. Fuentes importantes de adquisición de competencias para los económicamente desfavorecidos pueden ser: un conjunto de aprendizajes tradicionales adecuadamente mejorados, programas de formación formal, e incluso la implantación de escuelas profesionales en las zonas pobres.

IMPARTIR CONOCIMIENTOS, COMPETENCIAS Y TECNOLOGÍAS DE ALTO NIVEL

Aunque es importante consolidar la educación general y la formación de competencias, se deben seguir proporcionando *simultáneamente* posibilidades de adquisición de conocimientos y competencias de alto nivel para desarrollar la economía y utilizar las nuevas tecnologías. La capacidad tecnológica — es decir, la aptitud para evaluar, seleccionar, adaptar, utilizar y desarrollar nuevas tecnologías — se está convirtiendo en un factor determinante esencial para las perspectivas de competitividad de un país. Es preciso consolidar las instituciones superiores de educación y formación profesional a fin de proporcionar a las personas los conocimientos y competencias de alto nivel necesarios para ocupar puestos de responsabilidad gubernamentales, empresariales, industriales y profesionales. Es de esperar que estas instituciones creen nuevos conocimientos gracias a la investigación y también que canalicen la adquisición, transferencia, adaptación y difusión de los conocimientos generados en otras partes del mundo. A estas instituciones se les plantea el problema de introducir en sus currículos nuevos tipos de programas de ciencias, matemáticas, tecnología de la información y gestión de la tecnología, y también el establecer nuevos vínculos entre las universidades y los sectores industrial y agrario.

Estrategias diferentes para condiciones variadas

Tanto la estructura y la dinámica de una economía como el nivel de educación, formación y tecnología, varían considerablemente de una nación a otra. Por consi-

guiente, es preciso que la formación de competencias y las políticas tecnológicas varíen igualmente.

Los *países altamente industrializados* como el Japón, los Estados Unidos, el Canadá y la mayor parte de las economías de Europa Occidental han establecido en general una educación secundaria para todos los jóvenes y envían a un importante porcentaje de éstos a la universidad. Casi todos estos países consideran que la calidad de la educación merece suma atención en el nuevo contexto de competencia internacional centrado en la innovación científica y la gestión creativa. A los países industrializados les preocupa en especial la relación entre la formación para la producción de bienes y servicios (difusión tecnológica) y la educación (formación profesional) superior, la investigación científica y la aplicación de los resultados de la investigación.

Al igual que los países desarrollados, algunos países *en desarrollo recientemente industrializados* (*Nuevos Países Industrializados*), como México y la República de Corea, son capaces de movilizar los recursos nacionales para incrementar la cantidad y la calidad de la educación y la formación profesional, pero todavía necesitan efectuar inversiones eficaces para mantener el desarrollo y equilibrar el acceso al saber. También necesitan desarrollar una educación científica y técnica sólida para consolidar y mejorar su posición competitiva dentro de una economía mundial en mutación. Algunos de estos países están empezando a innovar, y al igual que los países desarrollados se preocupan por asociar la formación universitaria a la investigación y las aplicaciones a la industria y los servicios en el plano local. Muchos de estos países tienen que hacer frente a disparidades, especialmente en lo que se refiere a la educación de la mujer y de los estudiantes de origen social modesto.

Muchos *países con ingresos medios* (como Colombia, Perú, Filipinas y Tailandia) y algunos *países grandes con escasos ingresos* (por ejemplo, China y, en menor grado, la India) han conseguido en lo esencial la escolarización primaria universal y han visto aumentar la matrícula de estudiantes tanto en la enseñanza secundaria como en la universitaria. Se están centrando en las nuevas tecnologías y están ampliando las telecomunicaciones y estructuras informáticas, intentando transformar así sus industrias para que desempeñen una función más importante en la naciente división internacional del trabajo. Los problemas de educación más importantes de estos países giran en torno a la mejora de la calidad de la educación, relacionándola en especial con el desarrollo de la alta tecnología. También tienen que tomar importantes decisiones sobre la introducción de nuevos tipos de programas de ciencias, matemáticas, tecnología de la información y gestión de la tecnología en sus programas de enseñanza, así como sobre el establecimiento de nuevos vínculos entre las universidades y los sectores industrial y agrario.

Un cuarto grupo está integrado por países que poseen alguna industria o productos de exportación de valor considerable y que pueden industrializarse. Entre éstos figuran numerosos países de Centroamérica, algunos del África Subsahariana (por ejemplo, Côte d'Ivoire, Ghana y Botswana) y otros como Pakistán. Cabe la posibilidad de que se incorporen a los nuevos procesos mundiales de industrializa-

ción si pueden mejorar y ampliar su base de conocimientos y sus competencias laborales, y si empiezan a plantearse estrategias tecnológicas adecuadas. Estos países están preocupados por las reformas de la enseñanza secundaria y universitaria para afrontar la revolución de la información, pero también han de centrarse en la enseñanza básica.

Un quinto grupo de países, que siguen siendo todavía esencialmente agrarios, están luchando por impartir enseñanza básica a sus poblaciones. Dentro de esta categoría entran muchos países del África Subsahariana y otros como Bangladesh y Nepal. Todos ellos se enfrentan con serias limitaciones de recursos financieros y humanos para desarrollar sus sistemas de educación. Al mismo tiempo, las revoluciones en los ámbitos de la información y la biotecnología ejercen presiones cada vez mayores sobre ellos para que se doten de personal dirigente altamente calificado tanto en el plano científico como en el de la gestión, y también de trabajadores semicapacitados y capacitados altamente productivos que puedan darles algunas posibilidades de participar en el nuevo sistema económico mundial. Deben prestar atención esencialmente a su educación básica. Es preciso que estos países de escasos ingresos se doten de un personal científico capaz de seguir los últimos adelantos tecnológicos procedentes de los países industrializados y de adaptarlos y aplicarlos a la producción local de bienes y servicios. Por consiguiente, deben también preocuparse por impartir una educación universitaria de alta calidad — aunque sólo sea para un número relativamente reducido de jóvenes — y por relacionarla con la investigación y el desarrollo, especialmente para preparar conjuntos de nuevas (y antiguas) tecnologías destinados a aplicaciones locales.

Conclusión

La globalización de la economía ofrece enormes posibilidades, pero exige a cambio importantes modificaciones del funcionamiento de la producción y de las políticas de formación profesional. Cada país tendrá que tomar decisiones difíciles para ser competitivo en el plano internacional y lograr el bienestar nacional, en un contexto de rápida mutación de la economía mundial.

Referencias

- Haddad, W.D. *et al.* 1990. *Education and development* [Educación y desarrollo]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de debate n° 95 del Banco Mundial.)
- Marshall, R.; Adams, A.V. 1994. *Labor market flexibility and job security measures in a global economy: new challenges ahead* [Flexibilidad del mercado de trabajo y medidas de seguridad del trabajo en una economía mundial: los nuevos retos venideros]. Washington, DC, Banco Mundial. (Manuscrito inédito.)
- Middleton, J. *et al.* 1991. *Vocational and technical education and training* [Educación y formación profesionales y técnicas]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de política del Banco Mundial.)
- . 1993. *Skills for productivity* [Competencias para la productividad]. Nueva York, Oxford University Press.

Richard, J.-F. 1995. Forces reshaping the world economy [Fuerzas de reestructuración de la economía mundial]. *En: Marshalling technology for developing. Proceedings of a symposium*. Washington, DC, National Academy Press.

EL IMPACTO

DE LA GLOBALIZACION

EN LOS SISTEMAS

EDUCATIVOS NACIONALES

Noel F. McGinn

Actualmente se están realizando numerosos experimentos interesantes en el ámbito de la educación, algunos de los cuales están directamente relacionados con la nueva forma de capitalismo denominada globalización (véase por ejemplo Robertson, 1995). Todos exigen cambios, tanto los que se sienten preocupados por la globalización (como Friedman, 1993), como los que piensan que nos promete un futuro halagüeño (como Adkins, 1989). La reforma educativa se preconiza y se lleva a cabo con la esperanza de mejorar la competitividad mundial (por ejemplo, Howarth, 1991; Appelbaum y Batt, 1994; Business Mexico, 1994, pág. 113). Muchos educadores exigen una educación que incremente las posibilidades de paz y de justicia en el mundo (Horvath y Mihaly, 1990; Smith y Steward, 1995).

La corriente actual de integración económica ha venido avanzando a ritmo acelerado desde principios de los años sesenta como mínimo. No obstante, tras cuarenta años de incesante hincapié en la integración económica, ningún sistema educativo difiere mucho de lo que era cincuenta años atrás. La corriente de globaliza-

Versión original: inglés

Noel F. McGinn (Estados Unidos de América)

Es profesor de pedagogía en la Escuela de Educación para Graduados de la Universidad de Harvard, donde imparte cursos sobre descentralización de la educación y planificación estratégica. Ha sido asesor en ministerios de educación de varios países. La mayor parte de su obra está centrada en la utilización de la investigación para la elaboración de políticas. Autor, en colaboración con Allison Borden, de *Framing questions, constructing answers: linking research with education policy for developing countries* [Formular preguntas, elaborar respuestas: vincular la investigación con la política educativa para los países en desarrollo] (1995). Su publicación más reciente es *Crossing lines: research and policy networks for developing country education* [Líneas cruzadas: redes de investigación y política para la educación de los países en desarrollo]. E-mail: nmcginn@igc.apc.org

ción más reciente parece tener un efecto relativamente escaso sobre el contenido de los sistemas educativos nacionales. Hasta el momento no ha ocurrido nada de gran importancia en este ámbito, habida cuenta sobre todo de los enormes cambios que se han producido en otros sectores. La falta de un cambio profundo en los sistemas educativos representa un reto para nuestra comprensión de la globalización. El objetivo de este artículo es exponer la razón por la que la globalización ha tenido menor impacto en los sistemas educativos del que cabía esperar, si consideramos la atención que se le presta (para otros puntos de vista sobre el impacto limitado de la reforma escolar, véanse Elmore y McLaughlin, 1988; Weiler, 1988).

Los efectos de la primera globalización

Es de señalar la estabilidad relativa de los sistemas educativos nacionales con respecto a la actual corriente de integración económica, si tenemos en cuenta los profundos cambios que se produjeron en la educación en las etapas previas al desarrollo de la economía mundial. La globalización, ya se la defina como integración económica o como conjunto complejo de procesos que vinculan a sociedades diferentes (Appadurai, 1990; McGinn, 1994), no es un fenómeno nuevo. El proceso de construcción de un sistema económico mundial comenzó en una época tan temprana como el siglo XIV (Abu-Lughod, 1989), o por lo menos en el siglo XVI con el nacimiento del capitalismo (Wallerstein, 1987). La primera repercusión importante de la globalización en la educación fue la creación — primero en Europa y posteriormente en los Estados Unidos — de lo que hoy en día conocemos como sistemas educativos nacionales (Boli, Ramírez y Meyer, 1985; Ramírez y Boli, 1987).

Uno de los impactos del siglo XIX en materia de globalización fue el hecho de que las potencias coloniales transfirieron e impusieron sus sistemas educativos a otros países (Carnoy, 1974). Antes de la actual ola de globalización, todos los pueblos del mundo se vieron afectados por los valores “occidentales” y por la penetración de fuerzas económicas externas (von Laue, 1987). Todos los Estados nacionales ya existentes antes de 1945 poseían un sistema de educación con objetivos, estructuras y contenidos claramente similares (Adkins, 1989) a los de los demás países (Benavot y Kamens, 1989; Meyer, Kamens y Benavot, 1992; Meyer, Ramírez y Soysal, 1992). La mayoría de los países independizados después de 1945 trataron de desarrollar los sistemas instalados por sus respectivas potencias coloniales, modificando apenas sus contenidos o procesos. Solamente unos pocos (por ejemplo, la República Unida de Tanzania) intentaron poner en pie sistemas propios, aunque posteriormente recurrieron de nuevo a los sistemas europeos. Desde el punto de vista del destinatario de la educación, las diferencias entre países han sido considerables, pero el contenido y los procesos de escolarización han seguido siendo idénticos en todas partes, excepto en la Sudáfrica del *apartheid* o en la Cuba socialista.

Repercusiones de la globalización actual en los sistemas políticos y económicos

No cabe duda de que la actual corriente de globalización ya ha tenido profundos efectos de interconexión de las estructuras políticas y económicas. Por ejemplo, hoy en día ningún Estado nacional controla el valor de su moneda, como tampoco puede controlar los flujos de capital que entran o salen de su territorio (Thurow, 1992; Drucker, 1993; Barnet y Cavanagh, 1994; McMichael, 1996). Ningún país controla tampoco actualmente lo que fabrica ni lo que compra. “Por vez primera en la historia de la humanidad, todo se puede fabricar en cualquier sitio y venderse por todas partes” (Thurow, 1996, pág. 115). Los gobiernos ya no controlan sus economías nacionales y la aplicación de las políticas nacionales depende de la cooperación de las empresas o de gobiernos de otros países. La soberanía nacional que antaño defendían gobiernos y Estados gracias a la fuerza militar, se ve cuestionada actualmente porque se estima que representa una traba indeseable para la libertad de las empresas multinacionales (Wriston, 1992; Marshall, 1993). En nuestros días, incluso la única “superpotencia” mundial tiene que examinar con atención las graves consecuencias que entrañaría el hecho de emprender una acción militar fuera de sus fronteras sin consultar a otros países. Los gobiernos tampoco pueden ya cerrar sus fronteras para preservarse de los plagas como las epidemias, las drogas o el terrorismo. Los propietarios privados de los medios de comunicación de masas controlan los sistemas de propaganda tan ampliamente como ningún gobernante totalitario hubiese imaginado jamás (Merenda e Irwin, 1989).

Efectos sobre la educación

La magnitud de las transformaciones de nuestras economías y culturas es tan considerable que cabría esperar que la globalización ya hubiese provocado profundos cambios en los sistemas nacionales de educación. Desde luego se habla mucho de la manera en que ha de transformar la educación. Algunas de las propuestas a este respecto hacen hincapié en una mayor conciencia de otras culturas (por ejemplo, Horvath y Mihaly, 1990; Garrido 1991-1992; Lincicome, 1993; Benítez, 1994). Otras reclaman conocimientos teóricos y prácticos para hacer que una nación sea “competitiva en el plano mundial” (por ejemplo, Blair, 1991; Reich, 1991; Comisión Económica para América Latina y el Caribe — CEPAL —, 1992; Thurow, 1992). También se ha prestado atención a las repercusiones de la globalización en la educación superior (por ejemplo, Groennings, 1987; Gagliano, 1992; Alexander y Rizvi, 1993; Aboites, 1994; El-Khawas, 1994; Buchert y King, 1995).

Algunos trabajos publicados muestran de qué manera han influido en los aportes y resultados de los sistemas de educación los distintos procesos de integración económica designados con el nombre genérico de ajuste estructural (Reimers, 1989; Carnoy y Torres, 1994; Samoff y Sumra, 1994). Ante las presiones exteriores ejercidas para obtener este ajuste, la mayoría de los gobiernos han reaccionado

reduciendo los gastos en educación y otros servicios sociales. Los efectos obvios han sido: la restricción del acceso a la educación, el aumento de la desigualdad de oportunidades y la disminución de la calidad de la enseñanza. También ha habido repercusiones en materia de equidad entre los sexos (Ilon, 1994a). El ajuste estructural también ha provocado presiones en pro de una privatización de la educación pública (Ilon, 1994b).

En la educación superior, el efecto ha consistido en una evolución hacia exigencias análogas para la obtención del título profesional, lo cual ha acarreado una uniformidad de las ofertas en materia de programas de enseñanza. En virtud de distintos acuerdos, la Comunidad Europea ha exigido que las instituciones docentes traten de uniformizar sus ofertas en materia de programas y modifiquen sus definiciones de las profesiones para las que imparten formación (Orzack, 1992; Orzack, 1994). Las universidades de América del Norte se afanan por encontrar medios para facilitar los intercambios internacionales de estudiantes y graduados (Aboites, 1994; Adelman, 1994). Los que critican esta evolución afirman que se está abriendo la caja de Pandora sin preocuparse lo más mínimo por las consecuencias (Calvert y Kuehn, 1993).

Sólo un reducido número de los trabajos de investigación publicados evalúa los efectos directos de la globalización sobre los sistemas de educación. No obstante, hay un caudal bastante amplio de trabajos de investigación sobre la aplicación y efectos de una política de reforma educativa asociada a la globalización. Las propuestas de "descentralización" de la educación datan de finales de los años cincuenta, es decir, que surgieron casi en el mismo momento en que empezaba a funcionar el modelo de desarrollo mundial nacido en Bretton Woods. Durante un cierto número de años, la UNESCO, el Banco Mundial y otros organismos de ayuda multilateral y bilateral promovieron la descentralización (Berman, 1990; Samoff, 1993). Algunos países aplicaron políticas de descentralización y muchos otros se plantearon la posibilidad de hacer otro tanto (Cummings y Riddell, 1992; Prawda, 1992; Hannaway y Carnoy, 1993; Carter y O'Neill, 1995). Por consiguiente, un examen del impacto de las reformas descentralizadoras puede proporcionar alguna información sobre la forma en que la globalización afecta a los sistemas de educación y sobre las causas de que las repercusiones hayan sido tan mínimas.

Las razones expuestas para descentralizar los sistemas de educación (por ejemplo, Winkler, 1988) concuerdan con la explicación del paso de la producción centralizada (conocida con el nombre de modelo "fordista") a la producción descentralizada, localizada o "flexible". (Oman, 1994; McMichael, 1996). Se considera que este cambio es una de las fuerzas que impulsan la integración económica. La nueva tecnología de producción incrementa la utilización de la información en todos los aspectos de los procesos de producción y distribución. Esto exige una localización de la adopción de decisiones y una participación creciente de todos los trabajadores, pero permite reducir las existencias y ajustar más los productos a los consumidores y clientes. Este proceso genera un nuevo saber, y no se limita a una mera aplicación de los conocimientos existentes. La producción del saber en un puesto de trabajo descentralizado va en aumento y pone en peligro la posición pri-

vilegiada de las universidades (Gibbons *et al.*, 1994). Por consiguiente, cabe esperar que se encuentren cambios importantes en la organización de los sistemas educativos, en la forma y el contenido de lo enseñado a los estudiantes, en las fuentes de conocimiento utilizadas y en los métodos de evaluación empleados.

Si nos basamos en los trabajos de investigación publicados, resulta sin embargo difícil encontrar en la educación cambios importantes (a diferencia de lo que ocurre con la administración de la educación) que puedan imputarse a la descentralización, y esto es cierto en los tres niveles de enseñanza (primario, secundario y superior). Si los trabajos de investigación constituyen un indicio de la existencia de una acción, tenemos que concluir que se han producido pocos cambios en el modo de funcionamiento de la educación (a diferencia de lo ocurrido en el modo de administración). Más aún, la conclusión que puede sacarse de las investigaciones realizadas hasta hoy es la siguiente: las políticas de descentralización no dan como resultado un aumento del número de estudiantes, no hacen más eficiente el proceso de adopción de decisiones y ni siquiera hacen aumentar la participación local en este proceso. Lo que quizás revista más importancia es que los experimentos administrativos coherentes con la lógica de producción flexible no han cambiado manifestamente ni el contenido de la educación ni el modo de impartirla. Las escuelas que ahora están a cargo de las autoridades locales no parecen ser muy diferentes de las que anteriormente dependían de autoridades centrales. ¿Cómo explicar esta discrepancia entre el entusiasmo por la descentralización y el panorama real que ésta presenta?

Por qué la descentralización ha tenido tan escasa repercusión sobre la educación

Cuatro explicaciones son posibles. Los indicios relacionados con cada una de ellas pueden ayudarnos a entender por qué la globalización ha tenido tan escasas repercusiones sobre la educación.

1. Las políticas actuales de descentralización pueden tener un efecto apenas perceptible, porque de hecho los sistemas de educación ya están “descentralizados”. Esta hipótesis cuestiona las clasificaciones convencionales del grado de centralización de los sistemas educativos. Aun cuando los sistemas de gestión estén oficialmente centralizados, la organización puede tener de hecho “conexiones flexibles”. La “cadena de mando” tiene múltiples eslabones débiles. Como la supervisión no es frecuente, las órdenes de arriba son interpretadas por los funcionarios locales para ajustarlas a su entorno real. En las aulas, los profesores enseñan lo que quieren y de la forma que desean, porque saben que la visita anual del inspector se les va a anunciar de antemano. No hay dispositivos de “rendición de cuentas”. En vista de la práctica anterior en materia de gestión local, es probable que tengan poco efecto las políticas que anuncian una nueva era de descentralización.

No se ha hecho un estudio comparativo sistemático sobre la amplitud de las “conexiones flexibles” en los sistemas de enseñanza. Pero el indicio más evidente

para mantener que existen es el repetido fracaso en la aplicación de planes establecidos centralizadamente (Malpica y Rassekh, 1983; Carter y O'Neill, 1995). La explicación más frecuente de este fracaso es que no se toma en cuenta previamente a los encargados locales de la aplicación (por ejemplo, Warwick, Reimers y McGinn, 1992). Para decirlo de otro modo, los dirigentes de la administración central pueden tener escaso poder, aun cuando estén investidos de gran autoridad.

Sin embargo, incluso en los sistemas caracterizados por poseer conexiones flexibles o una tradición de gestión local, no se puede decir que fracasen todos los esfuerzos desplegados para aplicar las políticas de las autoridades centrales. Estas políticas pueden adaptarse a los valores y conocimientos locales, y por lo tanto pueden movilizar apoyos. Esta concordancia entre los valores y conocimientos centrales y los locales se produce con mayor probabilidad en dos tipos de sociedades: las que están sumamente integradas y las que poseen una cultura homogeneizada o uniforme. Las sociedades integradas son las que han creado medios eficaces de comunicación entre los protagonistas de la vida social. Aun cuando éstos mantengan sus valores y conocimientos exclusivos, son capaces de definir objetivos comunes cooperando con otros protagonistas, incluidas las autoridades centrales.

Es importante distinguir entre la uniformidad obtenida mediante el control y la conseguida mediante la integración o la cultura compartida, a fin de comprender las posibilidades que tiene un sistema de educación para responder a la globalización, es decir, a las presiones para evolucionar procedentes del extranjero. Algunos efectos de la globalización sobre la educación son transmitidos por las instituciones nacionales. Una muestra de esto serían los acuerdos de mercado común, por ejemplo la imposición del contenido de los currículos por parte del MERCOSUR (McGinn, 1993). Los sistemas centralizados de los países miembros de este acuerdo van a exigir que se enseñe el español y el portugués en todas las escuelas. El grado de aplicación de una política de este tipo será mayor en las sociedades integradas o con una cultura homogénea, o sea, que es más probable que esta política se aplique en Argentina y Paraguay que en Brasil. La aplicación será más incoherente allí donde el control de la administración central sea menos eficaz, por ejemplo en Brasil (véase Plank, 1990).

El impacto de la globalización sobre la educación a través de la imposición de políticas por parte de las autoridades centrales será menor en las sociedades que ya están descentralizadas, o en las que exista una gran diversidad o fragmentación en grupos y subgrupos. Esta última característica es común a muchos países africanos. También existe la posibilidad de que se note el impacto de la globalización sobre la educación al margen del sistema estatal, pero esto se tratará posteriormente.

2. Una segunda hipótesis de explicación del aparente fracaso de la descentralización sostiene que de hecho se han descentralizado pocas cosas importantes, o mejor dicho que los aspectos más esenciales de la educación no formaban parte de lo que ha sido descentralizado. Los defensores de este punto de vista han podido señalar los experimentos de descentralización llevados a cabo en el Reino Unido (Rust y Blakemore, 1990; Carter y O'Neill, 1995), en Chile (Espínola, 1992) o en México

(Ornelas, 1987). Con estas reformas se ha transferido la administración de las escuelas a los niveles inferiores, pero se ha mantenido o aumentado el control sobre los currículos y la evaluación.

En Chile, por ejemplo, se han producido pocos cambios de importancia en lo que hacen realmente los profesores en las aulas. Los profesores dedican más tiempo a la búsqueda de financiación y a actividades no estrictamente docentes, similares a las llevadas a cabo en las escuelas de los grupos privilegiados. El efecto de esto ha sido un aumento de las diferencias sociales, pero no de la calidad de la enseñanza.

A diferencia de los rituales de las escuelas públicas, que fomentan la identificación con los valores históricos y patrióticos, los rituales de las nuevas escuelas privadas identifican a padres y alumnos con los grupos privilegiados. Aunque cada escuela privada pone el acento en un rasgo distintivo diferente, el conjunto de estas escuelas [...] pone el acento en rasgos y rituales unificadores que fomentan su identificación con las escuelas privadas de las clases medias [...]. Las escuelas privadas separan a las familias de los pobres y de la masa de los necesitados (Espínola, 1992, pág. 48).

En algunos países la descentralización tarda en producirse porque los protagonistas de la vida local se muestran poco dispuestos o parsimoniosos a la hora de reconocer que pueden contraer las responsabilidades anteriormente asumidas por el poder central. En Hungría, la reducción del control centralizado sobre el currículo no dio resultados rápidos en materia de ejecución por parte de los profesores. "... así, mucha gente se aferra todavía a la idea de que todo lo que pueden hacer es ejecutar decisiones tomadas a nivel central" (Bathory, 1986, pág. 42). En Colombia, algunos municipios ignoraron la invitación del gobierno central a asumir el control de la educación primaria. Las autoridades locales habían llegado a la conclusión de que carecían de recursos para administrar la educación con eficacia (Hanson, 1995). En España, se permitió que las escuelas nombrasen a los directores entre los miembros del claustro de profesores. En muchas de ellas, ningún profesor se mostró dispuesto a asumir el cargo (Hanson, 1994). Algo muy parecido ocurrió en el Estado de Kentucky, cuando una nueva legislación permitió a las escuelas que asumiesen mayores responsabilidades (Goldman, 1992).

La conclusión que cabe sacar de estas experiencias es que la pérdida de fuerza del poder central a causa de la globalización no conducirá forzosamente a un aumento de la iniciativa local. El hecho de que las fuerzas de la globalización creen "espacios" de acción local no garantiza que los protagonistas de la vida local cambien sus relaciones con otros niveles de la sociedad. Los focos de evolución sólo tienen posibilidades de formarse en sociedades con un pasado de coherencia cultural limitada (o de hegemonía limitada del grupo dominante), y entre estas sociedades las mayores posibilidades las tendrán aquellas que estén menos integradas en la cultura dominante y posean una tradición de autogobierno. Del grado de integración en la sociedad dependerá el ritmo de propagación de casos aislados de evolución educativa inducidos por la globalización.

3. Una tercera explicación es que la descentralización, aun cuando se lleve a cabo efectivamente, no puede superar el límite representado por las personas que mantienen y refuerzan el sistema de educación existente en vez de hacerlo evolucionar. En algunos casos, las fuerzas “conservadoras” son los profesores. En Hungría, por ejemplo, los profesores de las escuelas descentralizadas se autodefinen como guardianes de la “calidad” de la educación. Sus alumnos obtienen resultados excelentes en los tests de rendimiento internacionales porque el profesorado hace sobre todo hincapié en la adquisición de conocimientos dentro del marco del currículo convencional (Howell, 1988). En Australia, las variaciones en el grado de participación en la administración de la escuela no han guardado relación con los cambios en el currículo o la educación. La preocupación por la falta de éxito de la reforma descentralizadora para producir una mutación radical en la educación ha conducido a Sturman a sugerir que:

Es necesario que las políticas estén vinculadas con estructuras de apoyo satisfactorias. De no ser así, se dejará a las escuelas en el vacío [...] Y al verse enfrentadas a ese vacío [...] no deja de ser razonable que muchas escuelas y profesores se aferren a prácticas más tradicionales y reconocidas (Sturman, 1989, pág. 245).

Sturman sostiene que la educación (a diferencia de la administración de los centros docentes) tiene menos posibilidades de cambiar cuando es controlada por comunidades que poseen un escaso entendimiento de las alternativas educativas. En Australia, la amplia reforma del currículo se ha producido más a menudo cuando la autoridad central proporcionaba un sólido apoyo y directivas para el cambio.

En algunos casos, las fuerzas “conservadoras” son los padres. Los consejos escolares, poco acostumbrados a la adopción democrática de decisiones, pueden considerar que es difícil llegar a un consenso y por consiguiente no lograrlo. (Johnston y Hedemann, 1994). La reforma de descentralización radical llevada a cabo en Chicago no produjo cambios educativos fundamentales, a pesar de que el grado de participación era elevado en un principio (Bryk y Rollow, 1992). Esta reforma creó consejos escolares locales que contrataban y despedían a los directores, dando al profesorado una mayor autonomía con respecto al currículo. La participación de padres y profesores en la adopción de decisiones variaba mucho de una escuela a otra. Si embargo, se efectuaron pocos cambios por regla general en el currículo y en la enseñanza, y además no se registró una mejora considerable en los resultados del aprendizaje (Quinn *et al.*, 1993). La Ley de Reforma Educativa del Estado de Kentucky, aprobada en 1990, ordenaba que hasta 1996 se adoptaran las decisiones al nivel del centro docente. Tres años después de su promulgación, los cambios en los esquemas de adopción de decisiones eran escasos. Resultaba difícil lograr que los padres se involucraran (Van Meter, 1994; Kannapel *et al.*, 1995).

No obstante, pueden producirse cambios cuando se da poder para actuar a protagonistas de la vida local que tienen ideas claras sobre los nuevos tipos de educación. En un distrito de Nueva York, un grupo de docentes encabezados por un director imaginativo han logrado crear una escuela sumamente innovadora que

ha obtenido resultados muy positivos en materia de aprendizaje (Tyack, 1992).

Todo esto parece indicar que cuando la globalización ejerza su influencia a través del gobierno central, su efecto será mayor en las sociedades con comunidades locales pasivas. Si los dirigentes de un país apuestan por la globalización, las sociedades organizadas verticalmente serán más susceptibles de ser transformadas por las fuerzas de la globalización que las sociedades desorganizadas o democráticas. Puede que ésta sea la percepción de los dirigentes nacionales que no fomentan la participación democrática. En Malasia, un país con un elevado desarrollo económico, el primer ministro justifica las restricciones de la democracia diciendo que ésta no es un medio, sino un fin. “¿Debemos imponer la democracia a las personas que no saben controlarla, y destruir así la estabilidad?” (citado por Mavall, 1994, pág. 18). A la inversa, la globalización tendrá un efecto menor sobre la educación en las sociedades donde las comunidades locales disfrutaban de autonomía considerable con respecto al gobierno central, ya sea como consecuencia de la descentralización o por incompetencia del gobierno central.

4. La cuarta hipótesis sostiene que la educación puede seguir siendo la misma, aun cuando se haya llevado a cabo una descentralización y haya plena participación en el plano local. Para que los protagonistas de la vida local modifiquen profundamente (el contenido de) la educación, se requieren tres condiciones: estar descontentos con el contenido actual; ser capaces de distinguir entre los cambios que van a tener efectos profundos y los que van a limitarse a efectuar ajustes en determinados procesos o contenidos; y disponer de la capacidad para llevar adelante los cambios, es decir, disponer de recursos, autoridad y competencias técnicas. Es probable que en los sistemas que han estado centralizados durante algún tiempo, las comunidades locales no posean competencias para la reforma de la educación ni comprendan de qué manera hay que efectuarla. Las relaciones sociales han de cambiar antes de que los protagonistas de la vida local puedan actuar de manera distinta a la del pasado (Ross, 1993).

En numerosos países, los padres y las comunidades son “conservadores” de hecho. Esto quiere decir que, más que cambiar la educación, lo que les interesa es ejercer una influencia en cuestiones como el acceso a la enseñanza, la calidad de sus procedimientos y las consecuencias de sus resultados. Lo que buscan es el perfeccionamiento y las reformas del sistema imperante. Estos padres, que disfrutaron del acceso a la educación, suelen decir que “antes las cosas eran mejores”, en vez de pensar que “no es suficientemente bueno ni lo que tuvimos antes ni lo que tenemos ahora”. También piensan que el conocimiento de las formas alternativas de educación es patrimonio de los profesionales y que los legos en la materia no tienen muchos medios para llegar a conocer las formas de educación nuevas e innovadoras. La consecuencia de esto es que los padres y la comunidad local apenas intentan cambiar el contenido, los métodos de enseñanza o la filosofía general de la educación, aun cuando participen activamente en los asuntos escolares.

En Kentucky se produjeron pocos cambios en los currículos y en las prácticas pedagógicas, pese al alto grado de participación de las comunidades (Kannapel

et al., 1995). En Chile los resultados fueron parecidos (Espínola, 1992). La activa participación registrada en Chicago no ha hecho variar los índices de asistencia ni los de rendimiento y graduación de los alumnos, y la causa tal vez haya sido que los protagonistas de la vida local no intentaron realizar cambios radicales en la educación. Tampoco tuvieron efecto sobre el rendimiento escolar las reformas realizadas en los Estados Unidos en materia de gestión a nivel de los centros docentes, como ha puesto de manifiesto un estudio general sobre esta cuestión (Peterson, 1991).

Lo importante aquí no es tanto que la descentralización no puede conducir a una mejora de la escolarización, sino más bien que no suele traducirse en cambios importantes (excepto en el plano administrativo). Como consecuencia de la descentralización, se suele producir muy a menudo un cambio importante con las consiguientes mejoras en materia de resultados de aprendizaje, escuelas y sistemas, en los que el profesorado participa en colaboración con los padres y los miembros de la comunidad en la adopción de decisiones (Sturman, 1989, Wood y Caldwell, 1991). La relación dialéctica entre estos dos grupos conduce a la elaboración de nuevas soluciones y a la movilización de la energía y los recursos necesarios para aplicarlas. Es significativo que el éxito de las reformas descentralizadoras sea más probable (desde el punto de vista del aumento de la participación) en las escuelas con buena integración interna. El resultado de un estudio llevado a cabo en 130 escuelas de Los Angeles (California) muestra que la descentralización tenía más posibilidades de éxito en los centros docentes donde había más estudiantes y profesores de distintas etnias y lenguas, y que era también allí donde el rendimiento de los alumnos era más alto (Robertson y Buffett, 1991).

La consecuencia es que las repercusiones de la globalización en la educación van a ser “filtradas” por los protagonistas locales, que podrán escoger lo que deseen y elaborar sus propias innovaciones. La globalización puede traer nuevas ideas y ofrecer oportunidades, pero éstas tendrán escaso efecto en las comunidades sin tradición de autogestión, a no ser que el gobierno central las imponga. Aun así, los efectos serán mínimos, porque los sistemas de educación no están muy integrados. Las comunidades con una sólida tradición de autogestión democrática son las que tienen mayor capacidad para seleccionar los elementos de la globalización que les convengan y construir sus sistemas de educación en consecuencia.

Otras formas de influencia de la globalización en los sistemas educativos

Es posible que los efectos de la globalización no se produzcan a través de cambios directos en los sistemas educativos, sino a través del entorno en el que estos sistemas funcionan. Otras influencias de la globalización pueden no pasar a través de las instituciones centralizadas y afectar directamente a los grupos locales. Por ejemplo, las videocintas, el turismo y las emisiones de televisión por satélite ejercen una acción independiente de las autoridades centrales, y sus imágenes e informaciones pueden transformar el saber, las competencias y los valores, de la misma manera que lo

hacen los profesores en las escuelas. Estos medios de comunicación son propiedad de empresas multinacionales que pueden funcionar a su antojo en casi todos los países (Reiffers, 1982; Smith, 1991; Aksoy y Robins, 1992). Por consiguiente, su contenido no guarda necesariamente relación con el contenido de la enseñanza impartida en el sistema educativo (Watson, 1994). De hecho, los conocimientos y los valores adquiridos a través de estos medios de difusión pueden entrar en contradicción con los obtenidos en la escuela (Orozco Gómez, 1988).

Dado que la "educación" se ha definido como la tarea que incumbe al sistema educativo formal y a las escuelas, nuestra comprensión de las posibles formas de influencia de la globalización en la educación no ha avanzado mucho. No obstante, podemos sacar la conclusión de que la repercusión de los mensajes transmitidos por los medios de comunicación va a ser posiblemente mayor en las sociedades homogeneizadas o uniformizadas. Estos mensajes deberían propagarse más parsimoniosamente en las sociedades complejas y diferenciadas. Y tendrían un efecto menor en las sociedades donde las comunidades locales no sólo están bien integradas, sino acostumbradas a adoptar decisiones para sí mismas.

Referencias

- Aboites, H. 1994. *Higher education in Mexico: NAFTA and the U.S. model of university* [Educación superior en México: el TTLC y el modelo de universidad de los Estados Unidos]. México, D.F., Universidad Autónoma Metropolitana. (Inédito.)
- Abu-Lughod, J. 1989. *Before European hegemony: the world system A.D. 1250-1350* [Antes de la hegemonía europea: el sistema mundial entre 1250 y 1350 d. de J.C.]. Nueva York, Oxford University Press.
- Adelman, A. 1994. *NAFTA as an impetus for regional standards in human resource development* [EL TTLC como estímulo para normas regionales en el desarrollo de recursos humanos]. México, D.F., Instituto para la Educación Internacional.
- Adkins, G. 1989. 'Megatrends' author foresees the millennium [Previsiones para el milenio del autor de "Megatrends"]. *Educational leadership* (Alexandria, Virginia), vol. 7, n° 1, págs. 16-17.
- Aksoy, A.; Robins, K. 1992. Hollywood for the 21st century: global competition for the critical mass in image markets [Hollywood ante el siglo XXI: competencia mundial por la masa crítica del mercado de imágenes]. *Cambridge journal of economics* (Londres), vol. 16, n° 1, págs. 1-22.
- Alexander, D.; Rizvi, F. 1993. Education, markets and the contradictions of Asia-Australia relations [Educación, mercados y contradicciones de las relaciones entre Asia y Australia]. *Australian universities' review* (Melbourne, Victoria), vol. 36, n° 2, págs. 16-20.
- Appadurai, A. 1990. Disjuncture and difference in the global cultural economy [Disyunción y diferencia en la economía cultural mundial]. En: Appadurai, A. (comp.). *Global culture*, págs. 295-310. Londres, Sage.
- Appelbaum, E.; Batt, R. 1994. *The new American workplace: transforming work systems in the United States* [El nuevo puesto de trabajo americano: transformar los sistemas laborales en los Estados Unidos]. Ithaca, Nueva York, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations, ILR Press.

- Barnet, R.J.; Cavanagh, J. 1994. *Global dreams: imperial corporations and the New World Order* [Sueños globales: empresas imperiales y el Nuevo Orden Mundial]. Nueva York, Touchstone.
- Bathory, Z. 1986. Problemas de descentralización en la elaboración de programas escolares: el caso de Hungría. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XVI, n° 1, págs. 33-48.
- Benavot, A.; Kamens, D. 1989. *The curricular content of primary education in developing countries* [El contenido de los currículos de enseñanza primaria en los países en desarrollo]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de trabajo interno, n° 237.)
- Benitez, H. 1994. Globalization of United States history: six strategies [Globalización de la historia de los Estados Unidos: seis estrategias]. *Social education* (Washington, DC), vol. 58, n° 3, págs. 142-144.
- Berman, E. 1990. Donor agencies and Third World educational development, 1945-85 [Organismos donantes y desarrollo educativo del Tercer Mundo, 1945-85]. En: Berman, E. (comp.). *Emergent issues in education: comparative perspectives*, págs. 37-52. Albany, Nueva York, SUNY Press.
- Blair, S.J. 1991. Achieving workforce competitiveness: a challenge for every American [Lograr la competitividad de la población activa: un desafío para todos los americanos]. *Career education* (Washington, DC), vol. 1, n° 1, págs. 30-33.
- Boli, J.; Ramírez, F.; Meyer, J.W. 1985. Explaining the origins and expansion of mass education [Explicar los orígenes y la expansión de la educación de masas]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 29, n° 2, págs. 145-170.
- Bryk, A.S.; Rollow, S.G. 1992. The Chicago experiment: enhanced democratic participation as a lever for school improvement [El experimento de Chicago: el aumento de la participación democrática como palanca de la mejora de la escuela]. *Issues in restructuring schools*, vol. 3, otoño, págs. 3-8.
- Buchert, L.; King, K. (comps.). 1995. *Learning from experience: policy and practice in aid to higher education* [Aprender de la experiencia: política y práctica en ayuda de la educación superior]. La Haya, Centro de Estudios sobre la Educación en los Países en Desarrollo (CESO). (Publicación n° 24 del CESO.)
- Calvert, J.; Kuehn, L. 1993. *Pandora's box: corporate power, free trade and Canadian education* [La caja de Pandora: poder empresarial, libre cambio y educación en Canadá]. Toronto, Fundación de Educación "Nuestras Escuelas — Nosotros".
- Carnoy, M. 1974. *Education as imperialism* [La educación como imperialismo]. Nueva York, David McKay.
- Carnoy, M.; Torres, C.A. 1994. Educational change and structural adjustment: a case study of Costa Rica [Cambio educativo y ajuste estructural: el caso de Costa Rica]. En: Samoff, J. (comp.). *Austerity, adjustment and human resources*. Londres, Cassell.
- Carter, D.S.G.; O'Neill, M.H. (comps.). 1995. *International perspectives on educational reform and policy implementation* [Perspectivas internacionales sobre reforma educativa y aplicación de políticas]. Bristol, Pennsylvania, Falmer Press.
- Cummings, W.; Riddell, A. 1992. *Alternative policies for the finance, control and delivery of basic education* [Políticas alternativas para financiar, controlar e impartir la educación básica]. Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, Instituto para el Desarrollo Internacional. (Proyecto ABEL.)
- Drucker, P.F. 1993. *Post-capitalist society* [La sociedad postcapitalista]. Nueva York, Harper Business.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1992. *Educación y conoci-*

- miento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago, UNESCO.
- El-Khawas. 1994. Toward a global university: status and outlook in the United States [Hacia una universidad global: situación y perspectivas en los Estados Unidos]. *Higher education management* (París, OCDE), vol. 6, n° 1, págs. 90-98.
- Elmore, R.F.; McLaughlin, M.W. 1988. *Steady work: policy, practice and the reform of American education* [Labor ininterrumpida: política, práctica y reforma de la educación americana]. Santa Mónica, California, Rand.
- Espínola, V. 1992. *La descentralización del sistema de educación y la introducción de las leyes del mercado en la regulación de la escolarización: el caso de Chile*. Santiago, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).
- Friedman, J. 1993. Order and disorder in global systems: a sketch [Orden y desorden en los sistemas mundiales: un esbozo]. *Social research* (Nueva York), vol. 60, n° 2, págs. 205-234.
- Gagliano, F.V. 1992. Globalization of the university [Globalización de la universidad]. *North Central Association quarterly* (Tempe, Arizona), vol. 67, n° 2, págs. 325-34.
- Garrido, J.L.G. 1991-92. European education in a world civilization [La educación europea en una civilización mundial]. *European education* (Armonk, Nueva York), vol. 23, n° 4, págs. 5-14.
- Gibbons, M. et al. 1994. *The new production of knowledge* [La nueva producción del saber]. Londres, Sage.
- Globalization: where in the world does Mexico stand? [Globalización: ¿Qué posición ocupa México en el mundo?]. *Business Mexico* (México), vol. 4, n° 1-2, págs. 6-8.
- Goldman, J.P. 1992. When participatory management attracts no buyers [Cuando la participación en la gestión no atrae a sus usuarios]. *School administrator* (Arlington, Virginia), vol. 49, n° 1, pág. 15.
- Groennings, S. 1987. *The impact of economic globalization on higher education: a regional project on the global economy and higher education in New England* [El impacto de la globalización económica sobre la educación superior: un proyecto regional sobre la economía mundial y la enseñanza superior en Nueva Inglaterra]. Boston, Massachusetts, New England Board of Higher Education.
- Hannaway, J.; Carnoy, M. 1993. *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* [Descentralización y mejora de la escuela: ¿podemos cumplir la promesa?]. San Francisco, California, Jossey-Bass.
- Hanson, E.M. 1994. *Democracy, decentralization and school-based management in Spain* [Democracia, descentralización y gestión al nivel del centro docente en España]. (Ponencia presentada en la reunión anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional, San Diego, California.)
- . 1995. Democratization and decentralization in Colombian education [Democratización y descentralización de la educación en Colombia]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 39, n° 1, págs. 101-119.
- Horvath, A.; Mihaly, O. 1990. Los países de Europa del Este y la "educación planetaria". *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. 20, n° 2, págs. 161-172.
- Howarth, M. 1991. *Britain's educational reform: a comparison with Japan* [La reforma educativa en Gran Bretaña: comparación con el Japón]. Londres, Routledge.
- Howell, D.A. 1988. The Hungarian Education Act of 1985: a study in decentralisation [La ley húngara de educación de 1985: un estudio sobre la descentralización]. *Comparative education* (Abingdon, Reino Unido), vol. 24, n° 1, págs. 125-136.

- Ilon, L. 1994a. *International economic dynamics effects on gender equity in schooling* [Efectos de la dinámica económica internacional sobre la equidad entre los sexos en materia de escolarización]. (Ponencia presentada en la reunión anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional, San Diego, California.)
- . 1994b. Structural adjustment and education: adapting to a growing global market [Ajuste estructural y educación: adaptarse a un mercado mundial en crecimiento]. *International journal of educational development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 14, n° 2, págs. 95-108.
- Johnston, S.; Hedemann, M. 1994. With devolution comes collaboration, but it's easier said than done [La colaboración llega con la transferencia de competencias, pero es más fácil decirlo que hacerlo]. *School organisation* (Abingdon, Reino Unido), vol. 14, n° 2, págs. 195-207.
- Kannapel, P.J. et al. 1995. Six heads are better than one? School-based decision making in rural Kentucky [¿Seis cabezas piensan mejor que una sola? La decisión al nivel del centro docente en las zonas rurales de Kentucky]. *Journal of research in rural education* (Orono, Maine), vol. 11, n° 1, págs. 15-23.
- Lincicome, M. 1993. Nationalism, internationalization, and the dilemma of educational reform in Japan [Nacionalismo, internacionalización y el dilema de la reforma educativa en Japón]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 32, n° 7, págs. 123-151.
- McGinn, N. 1993. *Planning education for regional economic integration: the case of Paraguay and MERCOSUR* [Planear la educación para la integración económica regional: el caso del Paraguay y el MERCOSUR]. (Ponencia presentada en la reunión anual de la Sociedad de Educación Comparada e Internacional, Kingston, Jamaica, marzo de 1993.)
- . 1994. The impact of supranational organizations on public education [El impacto de las organizaciones supranacionales sobre la educación pública]. *International journal of educational development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 14, n° 3, págs. 289-298.
- McMichael, P. 1996. *Development and social change: a global perspective* [Desarrollo y mutación social: una perspectiva mundial]. Thousand Oaks, California, Pine Forge Press.
- Malpica, C.; Rassekh, S. (comps.). 1983. *Educational administration and multilevel plan implementation: experiences from developing countries* [Administración educativa y aplicación de planes a múltiples niveles: experiencias de los países en desarrollo]. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Marshall, C. 1993. The way ahead [El camino a seguir adelante]. *British Airways high life* (Londres), mayo, págs. 19-20.
- Mavall, J.M. 1994. The myth of the authoritarian advantage [El mito de la ventaja autoritaria]. *Journal of democracy* (Baltimore, Maryland), vol. 17, n° 3, págs. 17-31.
- Merenda, M.J.; Irwin, M.R. 1989. Corporate networks, privatization and state sovereignty: pending issues for the 1990s? [Redes empresariales, privatización y soberanía estatal: ¿problemas pendientes para los años noventa?]. *Telecommunications policy* (Oxford, Reino Unido), n° 13, págs. 328-335.
- Meyer, J.W.; Kamens, D.H.; Benavot, A. 1992. *School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century* [Conocimiento de la escuela para las masas: modelos mundiales y categorías de programas nacionales de enseñanza primaria en el siglo XX]. Washington, Londres, Falmer Press.

- Meyer, J.W.; Ramírez, F.O.; Soysal, Y.N. 1992. World expansion of mass education, 1870-1980 [Expansión mundial de la educación de masas, 1870-1980]. *Sociology of education* (Washington, DC), vol. 65, n° 2, págs. 128-149.
- Oman, C. 1994. *Globalization and regionalisation: the challenge for developing countries* [Globalización y regionalización: el desafío para los países desarrollados]. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Ornelas, C. 1988. La descentralización de la educación en México. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. 18, n° 1, págs. 105-113.
- Orozco Gómez, G. 1988. *Commercial television and children's education: the interaction of socializing institutions in the production of learning* [Televisión comercial y educación de los niños: la interacción de las instituciones de socialización en la producción del aprendizaje]. (Tesis doctoral inédita, Escuela de Educación para Graduados de la Universidad de Harvard. Cambridge, Massachusetts.)
- Orzack, L.H. 1992. *International authority and professions: the State beyond the nation-state* [Autoridad internacional y profesiones: el Estado más allá de la nación-Estado]. (Cátedra Jean Monnet. Ponencia presentada en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia.)
- . 1994. *Trans-national professions and multi-national public authority: global confrontations during the twenty-first century* [Profesiones transnacionales y autoridad pública multinacional: enfrentamientos globales en el siglo XXI]. (Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Sociología. Bielefeld, Alemania.)
- Peterson, D. 1991. *School-based management and student performance* [Gestión al nivel del centro docente y rendimiento de los alumnos]. Eugene, Oregón, Universidad de Oregón, ERIC Clearinghouse on Educational Management.
- Plank, D.N. 1990. The politics of basic education reform in Brazil [Las políticas de la reforma de la educación básica en Brasil]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 34, n° 4, págs. 538-59.
- Prawda, J. 1992. *Educational decentralization in Latin America: lessons learned* [Descentralización educativa en América Latina: lecciones aprendidas]. Washington, DC, Banco Mundial. (Una perspectiva de LATHR, n° 27.)
- Quinn, D.W. et al. 1993. An external evaluation of systemwide school reform in Chicago [Una evaluación externa de la reforma del conjunto del sistema escolar en Chicago]. *International journal of educational reform* (Lancaster, Pennsylvania), vol. 2, n° 1, págs. 2-11.
- Ramírez, F.O.; Boli, J. 1987. The political construction of mass schooling: European origins and worldwide institutionalization [La construcción política de la escolarización de masas: orígenes europeos e institucionalización mundial]. *Sociology of education* (Washington, DC), vol. 60, n° 1, págs. 2-17.
- Reich, R.B. 1991. *The work of nations* [El trabajo de las naciones]. Nueva York, Vintage.
- Reiffers, J. 1982. *Transnational corporations and endogenous development* [Las empresas transnacionales y el desarrollo endógeno]. París, UNESCO.
- Reimers, F. 1989. *Educational and structural adjustment in Latin America* [Ajuste educativo y estructural en América Latina]. Cambridge, Massachusetts, Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional. (Documento de debate-desarrollo, n° 314.)
- Robertson, P.J.; Buffett, T.M. 1991. *The move to decentralize: predictors of early success* [El movimiento hacia la descentralización: indicadores de primeros resultados positivos]. (Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Investigación Educativa, Chicago, Illinois, 3-7 de abril de 1991.)

- Robertson, S.L. 1995. 'Fast' capitalism and 'fast' schools: new realities and new truths [Capitalismo "rápido" y escuelas "rápidas": nuevas realidades y nuevas verdades]. (Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Investigación Educativa, San Francisco, California, 18-22 de abril de 1995.)
- Ross, E.W. 1993. Institutional constraints on curriculum deliberation [Los imperativos institucionales que pesan sobre la deliberación del currículo]. *Journal of curriculum and supervision* (Alexandria, Virginia), vol. 8, n° 2, págs. 95-111.
- Rust, V.D.; Blakemore, K. 1990. Educational reform in Norway and in England and Wales: a corporatist interpretation [La reforma educativa en Noruega, Inglaterra y el País de Gales: una interpretación corporativista]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 34, n° 4, págs. 500-522.
- Samoff, J. 1993. The reconstruction of schooling in Africa [La reconstrucción de la escolarización en África]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 37, n° 2, págs. 181-222.
- Samoff, J.; Sumra, S. 1994. *Financial crisis, structural adjustment, and education policy in Tanzania. Revised* [Crisis financiera, ajuste estructural y política de educación en Tanzania. Revisada]. (Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Investigación Educativa, Nueva Orleans, Luisiana, 4-8 de abril de 1992.)
- Smith, A. 1991. *The age of behemoths: the globalization of mass media firms* [La era de los mastodontes: la globalización de las empresas de medios de comunicación]. Nueva York, Priority Press (The Brookings Institution).
- Smith, M.O.; Steward, J.F. 1995. Communication for a global economy [Comunicación para una economía mundial]. *Business education forum* (Reston, Virginia), vol. 49, n° 4, págs. 25-28.
- Sturman, A. 1989. *Decentralisation and the curriculum: effects of the devolution of curriculum decision making in Australia* [Descentralización y currículo: efectos de la transferencia de competencias en materia de adopción de decisiones relativas al currículo en Australia]. Hawthorn, Victoria, Consejo Australiano para la Investigación Educativa.
- Thurow, L. 1992. *Head to head: the coming economic battle among Japan, Europe, and America* [Cerebros contra cerebros: la batalla económica que se avecina entre el Japón, Europa y América]. Nueva York, William Morrow.
- . 1996. *The future of capitalism* [El futuro del capitalismo]. Nueva York, William Morrow.
- Tyack, D. 1992. Can we build a system of choice that is not just a 'sorting machine' or a market-based 'free-for-all'? [¿Podemos construir un sistema de elección que no sea simplemente una "máquina de seleccionar" ni tampoco una "ley de la jungla" del mercado?]. *Equity and choice* (Newbury Park, California), vol. 9, n° 1, págs. 13-17.
- Van Meter, E.J. 1994. Implementing school-based decision making in Kentucky [Aplicación de la adopción de decisiones al nivel del centro docente en Kentucky]. *NASSP bulletin* (Reston, Virginia), vol. 78, n° 563, págs. 61-70.
- von Laue, T.H. 1987. *The world revolution of westernization: the twentieth century in global perspective* [La revolución mundial de la occidentalización: el siglo XX en una perspectiva planetaria]. Nueva York, Oxford University Press.
- Walberg, H.J.; Niemiec, R.P. 1994. Is Chicago school reform working? [¿Funciona la reforma escolar de Chicago?]. *Phi delta kappan* (Bloomington, Indiana), vol. 75, n° 9, págs. 713-715.

- Wallerstein, I. 1987. World systems analysis [Análisis de sistemas mundiales]. En: Wallerstein, I. (comp.). *Social theory today*, págs. 309-24. Stanford, California, Stanford University Press.
- Warwick, D.P.; Reimers, F.; McGinn, N.F. 1992. The implementation of educational innovations: lessons from Pakistan [La aplicación de innovaciones educativas: lecciones de la experiencia paquistaní]. *International journal of educational development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 12, n° 1, págs. 297-307.
- Watson, K. 1994. *Educational provision for the 21st century: who or what is shaping the agenda and influencing developments?* [Previsiones en materia de educación para el siglo XXI: ¿Qué personas o factores están configurando el calendario e influyendo en los acontecimientos?] (Ponencia presentada en la reunión anual de la Sociedad Sudafricana de Historia de la Educación Comparada, 25-27 de octubre de 1994.)
- Weiler, H. 1988. The politics of reform and nonreform in French education [Las políticas de reforma y no reforma en la educación francesa]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 32, n° 3, págs. 252-265.
- Winkler, D. 1988. *Decentralization in education: an economic perspective* [Descentralización en la educación: una perspectiva económica]. Washington, DC, Banco Mundial, Education and Employment Division.
- Wood, F.H.; Caldwell, S.D. 1991. Planning and training to implement site-based management [Planificación y formación para la aplicación de la gestión local]. *Journal of staff development* (Oxford, Ohio), vol. 12, n° 3, págs. 25-29.
- Wriston, W.B. 1992. *The twilight of sovereignty* [El ocaso de la soberanía]. Nueva York, Scribner's Sons.

EMPRESAS MULTINACIONALES

Y DESARROLLO DE

LOS RECURSOS HUMANOS¹

Padma Mallampally

Introducción

El desarrollo de los recursos humanos es un puntal básico del crecimiento y del desarrollo económico. Aunque resulta difícil estimar su contribución exacta, los estudios econométricos sobre crecimiento económico asignan al capital humano resultante de inversiones en la enseñanza y del fomento de la formación un papel más que significativo en los procesos de crecimiento. Un elevado nivel educativo, ingrediente fundamental del desarrollo de los recursos humanos, redundará en una mayor capacidad de asimilar tecnologías sofisticadas y estructuras organizativas eficientes, lo que a su vez se traduce en un incremento de la productividad. La educación también forja valores, actitudes y pautas de conducta cuya influencia se deja sentir sobre el ritmo y los modos del desarrollo social y económico. No resulta pues sorprendente comprobar que las economías de crecimiento más rápido han realizado inversiones considerables en el ámbito educativo. En la República de Corea, por ejemplo, y durante el periodo comprendido entre los años cincuenta y los ochenta, la proporción del gasto público destinada a la enseñanza pasó del 2,5% al 22%. Esta última cifra no representa de hecho más que un tercio de las inversiones totales en educación, si se incluyen en ellas los gastos del sector privado. Entre 1945 y 1986, siempre en la República de Corea, el número de inscripciones en cursos de estudios superiores se multiplicó por 150 (Tan, 1992, pág. 52).

Versión original: inglés

Padma Mallampally (India)

Doctora en economía por la Universidad de Chicago. Entre 1982 y 1988, trabajó para la Comisión Económica y Social de Asia y el Pacífico, en Bangkok, sobre empresas multinacionales. Anteriormente, había sido profesora de economía en la Universidad de Delhi. En la actualidad trabaja como responsable de asuntos relativos a empresas multinacionales para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en Nueva York. E-mail: padma.mallampally@unctad.org

El desarrollo de los recursos humanos es un elemento esencial no sólo del desarrollo económico, sino también de la competitividad internacional (Porter, 1990). Las inversiones en enseñanza y formación constituyen una de las formas de los activos creados que brindan bases más sólidas y duraderas para la competencia, dado que resultan difíciles de emular por parte de los competidores. Las inversiones en educación son fuente de aportes externos positivos, que cristalizan en forma de reserva creciente de ideas, información y personal creativo, y encierran con ello un potencial de innovación y progreso constantes.

Con todo, la creación de una reserva de activos creados, generadores de desarrollo y de competitividad creciente, puede requerir algo más que la simple inversión de fondos públicos en la enseñanza. Los sistemas educativos nacionales centran sus objetivos en el suministro de una formación básica de orden general, aplicable a más de una actividad o ramo. La formación especializada, o específica de un sector, posee una gama más restringida de aplicaciones, pero resulta a la vez fundamental para la creación de una ventaja competitiva sostenible. El desarrollo de tales aptitudes es también más arriesgado, y puede requerir financiación por parte del sector privado. Las organizaciones privadas mantienen relaciones más estrechas con el mercado y se encuentran en mejor posición para determinar las prioridades en materia de formación. De ello se desprende que las empresas privadas, incluidas las empresas multinacionales (EMN), tienen un importante papel complementario que desempeñar en el suministro de enseñanza y formación.

La gestión de las actividades productivas en el seno de redes de EMN encierra la posibilidad de establecer una relación mutuamente provechosa entre globalización, profundización de las ventajas competitivas y desarrollo de los recursos humanos. El presente artículo explora esta posible interacción. Más concretamente, la reflexión gira en torno a la posible contribución de las multinacionales al desarrollo de los recursos humanos, en especial en los países en desarrollo. Ello entraña profundas implicaciones respecto a la planificación política y al fomento de relaciones cooperativas entre multinacionales y gobiernos nacionales para alentar el desarrollo de los recursos humanos.

El papel de las empresas multinacionales en el desarrollo de los recursos humanos

En la ejecución de sus actividades productivas y en la construcción de los sofisticados activos necesarios para el mantenimiento y explotación de sus ventajas competitivas, las EMN ejercen un efecto directo y significativo sobre el desarrollo de los recursos humanos. Además de permitir e incentivar la formación complementaria y la búsqueda de una preparación superior en sus propios empleados, dicho efecto se concreta en las oportunidades de empleo que brindan a trabajadores cualificados. Las multinacionales también establecen un marco adecuado para el aprendizaje informal que se produce a través del contacto con expertos y para la creación de una cultura de empresa conducente al crecimiento y desarrollo económicos. Los sectores, tanto industriales como de servicios, con una fuerte presencia de multina-

cionales se caracterizan por una acusada dependencia respecto de los trabajadores cualificados. Las EMN pueden estar implicadas además en el suministro de enseñanza formal o general, ya sea directamente, en tanto que prestatarios de servicios educativos multinacionales, o indirectamente a través del apoyo y la colaboración con instituciones educativas nacionales. Las EMN ejercen también importantes efectos indirectos sobre el desarrollo de los recursos humanos, efectos que se concretan básicamente en su impacto sobre las inversiones en formación que realizan sus eventuales empleados, sobre los programas gubernamentales e instituciones educativas y sobre la asistencia técnica que presta la multinacional a empresas vinculadas con ella en algún punto del proceso productivo o de comercialización.

EDUCACION FORMAL

En muchos países, las multinacionales intervienen de modo limitado en la educación primaria y secundaria. Sus filiales proporcionan a sus empleados y otros trabajadores la posibilidad de acceder a la educación básica cuando las circunstancias así lo requieren (Naciones Unidas, División de Empresas y Gestión Multinacionales [UN-TCMD], 1992), como en el caso de instalaciones de producción localizadas en zonas remotas o aisladas, en las que el acceso a la escuela pública pueda resultar dificultoso. Tal coyuntura puede darse, por ejemplo, en ciertas explotaciones agrícolas o mineras en manos de multinacionales. Es frecuente, en tales circunstancias, que las EMN se hagan cargo de la prestación de un conjunto de servicios, incluidos, entre otros, la enseñanza y los servicios sanitarios.

La influencia de las EMN sobre la enseñanza preuniversitaria puede asimismo discurrir por otros dos cauces distintos y más generales. En primer lugar, la prestación de apoyo financiero o de especialistas a las escuelas. La donación o subvención de material básico, como ordenadores, es una práctica muy extendida incluso en países desarrollados. La segunda modalidad estriba en la oferta de enseñanza de recuperación, por lo general a todos aquellos que se han visto privados en mayor o menor medida de los servicios del sistema educativo público. Los trabajadores poco cualificados pueden acceder, en su propio lugar de trabajo, a formación complementaria en materias tales como lectura, escritura o matemáticas. Este tipo de enseñanza suele impartirse mediante clases organizadas antes o después de la jornada laboral. Además de resultar útiles para los propios beneficiarios, las iniciativas de esta índole pueden traducirse en una comunicación interna más eficaz, en una menor tasa de renovación de la mano de obra y en una reducción del número de accidentes laborales, en la medida en que los trabajadores adquieren una mejor comprensión de las instrucciones y advertencias.

Sin embargo, el impacto básico de las multinacionales sobre los procesos educativos formales se inscribe en el marco de la enseñanza postsecundaria, o posterior a la escolarización obligatoria. Su intervención directa más evidente radica en la oferta de puestos de trabajo a los licenciados en los campos de la ciencia, la ingeniería y el comercio. Aunque no existen estimaciones precisas sobre el nivel de empleo de este tipo de personal en las multinacionales, su concentración en torno a activi-

dades de elevado nivel tecnológico, así como la mayor intensidad observada en el uso de técnicas y conocimientos en filiales de EMN extranjeras con respecto a empresas nacionales comparables (tanto en las economías desarrolladas como en vías de desarrollo)², ponen de manifiesto el destacado papel de las multinacionales en la contratación de licenciados. Estas empresas desempeñan asimismo una función directa en la concesión de becas y ayudas a sus empleados para la realización de estudios superiores. Estas ayudas cubren tanto la enseñanza formal como la eventual adquisición de experiencia laboral que pueda formar parte del programa de estudios en cuestión.

Además de prestar apoyo a sus empleados reales y potenciales, las EMN colaboran de modos diversos con las instituciones de enseñanza superior (en parte porque se encuentran entre las empresas más grandes y potentes, en parte movidas por el especial interés que tienen en ello). Su necesidad de graduados competentes se manifiesta en forma de contribuciones financieras — especialmente a escuelas de ciencias empresariales e instalaciones científicas — y de prestación de ayuda y asesoramiento, encauzada a través de su pertenencia a juntas consultivas, comités de revisión de currículos, consejos y claustros universitarios. Los altos cargos directivos de numerosas EMN desempeñan un papel similar en instituciones de formación y organismos de graduación oficial. En buen número de países, y a medida que la financiación pública de la enseñanza superior ha ido experimentando restricciones durante los últimos años, los vínculos entre grandes empresas y establecimientos educativos han ido creciendo de modo significativo. En el Reino Unido, por ejemplo, las multinacionales han aportado una cantidad considerable de fondos para la creación de cátedras profesionales y de escuelas de comercio en el seno de varias universidades. Tal ha sido también el caso de Estados Unidos durante mucho tiempo. Se da a menudo la circunstancia de que universidades y escuelas politécnicas recurran, para el nombramiento de sus altos cargos, a un contingente de profesionales entre los que se encuentran altos responsables del mundo empresarial internacional.

Las relaciones existentes entre el mundo empresarial internacional y las escuelas de negocios resultan especialmente íntimas. De hecho, tanto el Institut pour l'enseignement des méthodes de direction de l'entreprise (IMEDE) como el International Management Institute (IMI), dos de las escuelas de comercio más prestigiosas de Europa, fueron creadas en un principio como centros de formación de una empresa (Nestlé y Alcan, respectivamente). La fundación de ambos centros obedeció, en buena medida, a la necesidad de satisfacer necesidades específicas del mundo de los negocios internacionales o de dar respuesta a las carencias de la enseñanza que impartían por aquel entonces las universidades y las escuelas de comercio públicas.

Al igual que la internacionalización de los procesos productivos, las instituciones educativas multinacionales han experimentado en los últimos años un crecimiento acelerado. Un considerable número de universidades han dotado a sus actividades de una dimensión internacional mediante la implantación de centros en otros continentes, el establecimiento de alianzas estratégicas internacionales y la

firma de una serie de acuerdos para el intercambio de experiencias y conocimientos. Gran parte de esta internacionalización se ha producido en el ámbito de la enseñanza de la gestión. Un estudio internacional sobre las escuelas de ciencias empresariales, emprendido en el marco de programas de enseñanza de comercio internacional, reveló que el 33% de las instituciones interrogadas formaban parte de por lo menos un consorcio, un 38% de los cuales se hallaba en el extranjero. Un 23% de las escuelas que respondieron ofrecían sus programas de estudios en otro país (Arpan, Folks y Kwok, 1993). La Universidad Europea, con sede en Bélgica, posee filiales en 16 ciudades europeas. El Netherlands International Institute for Management ha establecido sociedades conjuntas con instituciones locales de diversos países europeos y asiáticos.

Durante mucho tiempo, la enseñanza de la gestión ha sido exportada en forma de cursos a distancia. El Henley Management Centre, cuya sede se encuentra en Gran Bretaña y cuyos programas se imparten en diversos centros de Europa, Asia y el Pacífico, es una de las instituciones de mayor solera en este campo. Actualmente, las escuelas de ciencias empresariales están concertando numerosos de acuerdos interregionales. Un buen ejemplo en este sentido lo ofrece la Asia-Pacific International University, con sede en Macao, que ha fomentado la creación de vínculos entre estudiantes, docentes y experiencias laborales de Asia, Canadá occidental, Australia y el Pacífico. En la actualidad, numerosas escuelas están estableciendo lazos estadounidenses-europeos, estadounidenses-japoneses y europeos-japoneses. Algunas de las más prestigiosas instituciones educativas de Estados Unidos, como Harvard, desempeñan un importante papel en la enseñanza de la gestión en Latinoamérica; el Massachusetts Institute of Technology está hoy vinculado a la universidad de Hong Kong; y ciertas escuelas de comercio canadienses intervienen activamente en China (UN-TCMD, 1992, pág. 174). Europa del Este representa asimismo un mercado emergente de considerable importancia para las escuelas occidentales de gestión. Diversas economías asiáticas han asistido asimismo a la creación por parte de EMN (en ocasiones a solicitud del gobierno nacional) de centros de formación que sirven no sólo a sus intereses sino también a los de otras compañías (Watanabe, 1993, pág. 142; capítulo X).

Estas iniciativas en la esfera de la enseñanza superior formal resultan sumamente provechosas para las multinacionales y empresas de otra índole, pues no sólo son fuente de conocimientos de gestión, sino que dejan también su impronta en forma de cultura empresarial. La difusión global de la formación en comercio internacional favorece la creación de establecimientos locales de gestión, y facilita con ello la delegación de funciones directivas en personal local, lo que es tan útil para las multinacionales como para los países receptores. El elevado coste económico de la expatriación de directivos y la no menos elevada tasa de fracasos que registra esta práctica son, entre otras, dos de las razones que alientan a las multinacionales a confiar la gestión a directivos locales, siempre y cuando las circunstancias lo permitan.

La internacionalización de la enseñanza de la gestión por parte de universidades y otros organismos educativos, así como la introducción de métodos de gestión basados en la noción de "prácticas idóneas", complementan las aportaciones en

materia educativa realizadas por multinacionales de producción de bienes y servicios. Ello obedece, en buena medida, al hecho de que los currículos, la experiencia del profesorado y los programas de investigación de las escuelas internacionales de comercio están subordinados a las necesidades operativas presentes y futuras de las EMN, lo que entraña necesariamente ciertos inconvenientes. Cabría interrogarse, por ejemplo, sobre la pertinencia para los directivos asiáticos de unos programas de gestión concebidos con arreglo a una lógica estadounidense³. No en vano los modos de gestión asiáticos hacen más hincapié en los enfoques cooperativos y son más independientes de la eficacia financiera a corto plazo de lo que predica la enseñanza de las ciencias empresariales en Estados Unidos.

El aumento de la capacidad educativa local implica la posibilidad de desarrollar nuevos canales de formación en un futuro próximo, y de hacer hincapié en la importancia de las diferencias nacionales en lo que concierne al enfoque y a la valoración de la enseñanza. El sistema estadounidense, por ejemplo, otorga un elevado valor a la enseñanza académica (en Estados Unidos, cerca de un 85% de los altos directivos poseen un título universitario). Cada individuo es considerado en gran parte responsable de sufragar su propio proceso de formación. Dado que el rendimiento de tal inversión puede maximizarse mediante cambios frecuentes de empleo, la graduación externa cobra una gran importancia. En Japón, por el contrario, aunque la formación se valora en alto grado, el enfoque aplicado a la enseñanza de la gestión es bastante distinto. Según la óptica japonesa, la mejor forma de adquirir una buena capacidad de gestión consiste en un proceso de aprendizaje tutelado y supervisado por un colega de más edad y experiencia. Esta importancia de la formación interna, junto a la frecuencia de los empleos vitalicios y la práctica de promociones basadas en los méritos y la antigüedad, disminuye la importancia de los títulos externos. El número de directivos japoneses en posesión de un título de tercer ciclo en Gestión de Empresas (MBA) no supera probablemente los 3.000. En Estados Unidos, en cambio, más de 65.000 personas acceden a este diploma cada año (Warner, 1992, pág. 69).

FORMACION DE LOS EMPLEADOS

Factores que influyen en la formación

Tal vez la más importante contribución de las empresas multinacionales al desarrollo de los recursos humanos de los países en los que están implantadas radique en que proporcionan formación a sus empleados. El volumen y naturaleza de la formación suministrada por las multinacionales, así como su posible impacto sobre los mercados de trabajo locales, dependen de un conjunto de factores entre los que figuran el tipo de sector económico del que se trate, la importancia de la inversión, la duración del compromiso de trabajar en un país y la naturaleza de las actividades que en él se desarrollen. Es probable que estas últimas dependan a su vez del volumen y la calidad de la mano de obra (incluida la intensidad de las capacidades) que ofrezca el país en cuestión.

El volumen y la naturaleza de la formación dependerán también del modo de penetración de la multinacional. La implantación en “tierra virgen” (esto es, la creación de nuevas instalaciones productivas a partir de cero) requerirá probablemente mayores inversiones iniciales en formación que la adquisición de otras empresas por parte de la multinacional. Otro factor determinante es la medida en que se importan nuevas tecnologías y en la que el manejo de éstas requiere nuevos conocimientos: las tecnologías únicas o novedosas limitan la capacidad de una multinacional para ejercer mayor presión sobre los mercados locales de trabajo contratando a empleados ya formados de la competencia o incrementando la demanda de trabajadores cualificados. La localización de instalaciones productivas (incluidas las de mayor valor añadido) en el país de origen o en el país receptor, así como el grado en que la empresa inversora decida recurrir a una mano de obra totalmente nueva, constituyen también factores de importancia, pues una empresa puede verse obligada a impartir formación básica en las etapas iniciales de su asentamiento. Tampoco cabe olvidar el papel que puede desempeñar una adecuada política gubernamental de ayuda a los programas de formación por parte de las EMN — en forma de incentivos u otras disposiciones dirigidas tanto a la multinacional como a los trabajadores — ni el de la existencia de programas de formación alternativos (en el marco, por ejemplo, de las instituciones educativas nacionales). El tipo de formación que proporciona una multinacional depende asimismo de los valores y la cultura de empresa predominantes en el país de origen. Algunas EMN tienden a hacer hincapié en la formación técnica e individual acompañada de recompensas monetarias, mientras que otras hacen hincapié en la formación de equipos de trabajo y en compensaciones de tipo no retributivo para los empleados que siguen tal formación. El tamaño de la filial es también un factor significativo respecto al tipo de formación: es más probable que las filiales grandes dispongan de programas de capacitación formal y especializada para sus empleados, mientras que las pequeñas filiales se basarán más a menudo en planes de formación informales y concebidos con fines muy específicos.

La estrategia de una EMN relativa a la distribución funcional de sus actividades entre las diversas zonas de implantación tiene también repercusiones sobre el volumen y la calidad de la formación dispensada, y sobre el modo en que ésta se distribuye en el seno de la casa matriz y sus diversas filiales en el mundo:

- En las empresas que persiguen el funcionamiento autónomo de sus filiales, el volumen y la calidad de la formación vendrán probablemente determinados por las condiciones que gobiernan la producción para el mercado local. Los conocimientos específicos de la compañía, por ejemplo en los ámbitos de la tecnología o las técnicas de comercialización, pueden revestir una gran importancia para el éxito de una empresa en el extranjero, y es posible que la adquisición de este tipo de conocimientos en sus filiales extranjeras requiera procesos de formación específicos. Tal vez se elaboren paquetes de formación basados en experiencias nacionales que se hayan mostrado fructíferas y se exporten luego dichos paquetes a las filiales en el extranjero, previa adaptación de los mismos en caso necesario. Sin embargo, lo esencial de la formación

se impartirá a nivel nacional. Los programas de formación y la política de gestión de los recursos humanos son elaborados básicamente a nivel de las filiales, para lo cual se toman en consideración ante todo las necesidades y exigencias locales.

- En el caso de las estrategias de integración simple, especialmente cuando éstas buscan extraer provecho del suministro local de mano de obra de bajo coste, la fuerza laboral de las filiales en el extranjero se compone básicamente de trabajadores no cualificados o semicualificados. Para estos empleados, la formación quedará probablemente circunscrita a la adquisición de competencias elementales. Las labores que desempeñan las filiales son de escaso alcance, y la formación a nivel directivo o técnico tendrá por ello escasa presencia.
- Las estrategias de integración compleja exigen posiblemente un mayor grado de compromiso y coordinación en el desarrollo de las actividades de formación, dada la mayor interdependencia que dichas estrategias implican entre la casa matriz y sus filiales y entre las diversas filiales. En una estructura integrada, la rentabilidad del sistema de empresas en su conjunto depende de la obtención de resultados satisfactorios en cada uno de los eslabones de la cadena. La adopción de un enfoque integral con respecto al desarrollo de los recursos humanos puede constituir por consiguiente una baza importante para el éxito de las estrategias de integración compleja. Ello resulta más evidente en el caso de las funciones de la empresa cuya globalización es más frecuente, como las del área comercial, de contabilidad o de investigación y desarrollo.

El desarrollo de la capacidad directiva internacional reviste una singular importancia para las empresas que adoptan estrategias de integración compleja. El paso a este tipo de estrategias implica que la función recursos humanos, más estrechamente ligada a la estrategia global de la compañía, cobre un peso progresivamente mayor y adquiera un carácter más centralizado. De hecho, la atención que numerosas empresas prestan a la gestión de sus recursos humanos esenciales se ha incrementado gradualmente (Evans, Lank y Farquar, 1990). Muchas EMN han desarrollado estrategias mixtas de gestión de los recursos humanos, que combinan modos de gestión global y centralizada para los altos directivos (y empleados con potencial para ocupar dichos puestos) y un tipo de gestión dominada por un enfoque “nacional” para el resto de trabajadores (Evans y Lorange, 1990). La más extensa distribución y la mayor intensidad de las labores formativas a nivel de las filiales anteriormente evocadas tenderán a ser más netas en el caso de EMN que integran formas nuevas y flexibles de producción y prácticas idóneas de gestión, como la producción “justo a tiempo” [*just-in-time*]⁴ o “de adelgazamiento” [*lean*]⁵. A la luz de estas nuevas tendencias, la mano de obra deja de ser considerada como un factor cuyo coste debe ser minimizado y adquiere el carácter de recurso innovador cuyo potencial es preciso maximizar. Por esta razón, la adopción de tales modalidades productivas es susceptible de influir sobre la forma en que las EMN conciben y practican el desarrollo de los recursos humanos. Y ello de maneras diversas. En primer lugar, la formación va dirigida de modo creciente a los trabajadores. Si se desea

que éstos sean capaces de ejecutar sus nuevas tareas, dicha formación deberá ser más intensiva. De hecho, la distinción entre trabajadores manuales y trabajadores administrativos está perdiendo nitidez en algunos sectores, a medida que se requiere cada vez más que sean trabajadores "capaces". Las EMN exportan estos conceptos y prácticas a los países en los que están implantadas. En segundo lugar, la contratación de trabajadores tenderá a ser más selectiva, y el nivel de exigencia en general más elevado, a medida que la posesión de un nivel básico de conocimientos se convierta en requisito esencial para que todo trabajador pueda extraer el máximo provecho de la formación que se le imparte. En tercer lugar, la formación incluirá tanto cuestiones técnicas como aspectos de motivación o comportamiento. A falta de tales ingredientes, el grado de implicación de los trabajadores en los nuevos métodos de producción puede decaer con rapidez a lo largo del tiempo, con el riesgo subsiguiente de no alcanzar el esperado aumento de la productividad.

La integración transfronteriza y la interdependencia de las tareas realizadas en todas las filiales implican también que las ganancias en la producción y servicios se distribuyan cada vez más, a través de las fronteras, por todo el sistema de una compañía. La comunicación interna a diversos niveles es incesante y requiere un conocimiento de idiomas generalizado en el seno de la empresa. Las personas que participan en estas redes internas deben ser capaces de comprender y manejar con soltura las diferencias y particularidades culturales. Semejantes aptitudes se requieren para mantener el universo de relaciones y acuerdos interempresariales, desde subcontrataciones internacionales hasta negocios en sociedades de capital mixto o alianzas estratégicas, que caracteriza a los sistemas integrados de producción.

Una de las consecuencias de la producción internacional integrada radica en la índole cada vez más especializada de la función formativa en el seno de la empresa. Es posible que ésta establezca centros formativos fuera del país de origen, en los emplazamientos que le resulten más convenientes desde un punto de vista global o regional. La capacitación formal impartida por la empresa no sólo permite a los empleados, especialmente a los directivos, adquirir conocimientos interculturales y compartir experiencias internacionales con rapidez, sino que también contribuye a forjar y difundir una serie de valores empresariales comunes. Dado que los técnicos y los trabajadores constituyen cada vez más el objetivo de las iniciativas de formación, es posible desarrollar paquetes formativos de forma centralizada y distribuirlos después entre las filiales en el extranjero. La formación con fines específicos puede ser subcontratada a especialistas internacionales o a consultorías, o bien se pueden establecer relaciones con instituciones educativas y universidades locales con este objetivo.

Incidencia y modelos de formación

La mayoría de EMN disponen de instalaciones y programas para la formación de sus empleados, formación que vendrá determinada por todas las variables mencionadas. A menudo, la incidencia o el peso de la formación ofrecida en sus filiales extranjeras es comparable a la que se imparte en la sede. Por ejemplo, los gastos en

enseñanza y formación en las filiales exteriores de las mayores EMN industriales suecas resultó, en seis de diez sectores, comparable a las sumas invertidas por dichas empresas en sus respectivas sedes (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo [UNCTAD-DTCI], 1994a, Fig. V.1, pág. 221). En conjunto, el promedio de gastos en formación por trabajador en las filiales extranjeras de las EMN suecas correspondía a las tres cuartas partes de la cantidad invertida en las casas matrices. Se ha observado asimismo que las multinacionales japonesas invierten en la formación y reciclaje de sus empleados en los países receptores sumas comparables a las que se desembolsan en las casas matrices (Watanabe, 1993).

A menudo, los gastos destinados a formación en filiales extranjeras de EMN superan las inversiones de empresas locales semejantes destinadas al mismo efecto. Las filiales de empresas japonesas en Estados Unidos, por ejemplo, invierten en formación sumas significativamente mayores que sus homólogas autóctonas (Campbell y McElrath, 1990, pág. 78). En algunas factorías de capital japonés, la proporción de empleados que recibieron formación en 1985 (un 24%) casi duplicaba el porcentaje registrado en plantas comparables de capital estadounidense. Los costes de formación por trabajador eran dos veces y media más altos que en las fábricas estadounidenses, y los destinados a los empleados recién contratados, más de cuatro veces y media superiores (Mincer y Higuchi, 1987, Cuadro 10). Estos cálculos incluyen no sólo la formación impartida a nuevos trabajadores, sino también la formación continua. Los gastos de reclutamiento por cada nueva contratación eran asimismo mayores en el caso de las fábricas japonesas, aunque la reciente implantación de estas plantas podría explicar hasta cierto punto este fenómeno. El objetivo de la formación radicaba en apariencia en la creación de un capital humano específico (por oposición a general), esto es: dicha formación perseguía el desarrollo de una mano de obra dotada de conocimientos específicos y coherentes con el estilo de gestión de las filiales. Las compañías japonesas manifestaron también un interés menor que el de otros inversores extranjeros por las subvenciones gubernamentales para la formación o las becas de estudio externas (Watanabe, 1993).

Diversos estudios de las actividades de las EMN en otras zonas de implantación, como Escocia (Agencia Escocesa de Desarrollo, 1986), Tailandia (Sibunruang y Brimble, 1989), Malasia (Yong, 1988), Nigeria (Iyanda y Bello, 1979) y Turquía (Erden, 1988), confirman que las filiales de empresas extranjeras suelen gastar sumas mayores en formación que sus homólogas locales. Existen, sin embargo, variaciones, que dependen, entre otros factores, del tamaño y del sector al que pertenezca la empresa. Por ejemplo, entre las empresas relativamente grandes no productoras de petróleo apoyadas por la Oficina de Inversiones de Tailandia en 1990, las empresas de capital tailandés impartieron formación local a una proporción de empleados más elevada que las filiales de EMN de países desarrollados, aunque la variabilidad en función del tamaño y el sector resultaba tan alta que no cabe refutar la hipótesis de que existieran tasas idénticas a nivel del sector. Con todo, la formación ofrecida en el extranjero era superior en el caso de las EMN originarias de países desarrollados⁶. En Kenya, a tenor de un estudio realizado en 1982/83 entre 72

altos y medios directivos de 41 empresas, el promedio anual de semanas de formación ofrecida a los mismos por sociedades de capital mixto y empresas públicas nacionales era mayor que en el caso de otras filiales de empresas extranjeras (Gershenberg, 1987, pág. 935). En los casos en que se observan niveles similares de inversiones en formación, es importante tener presente que una parte de la formación aportada por las EMN puede tener lugar fuera del país receptor, tal vez en la sede, y que puede ser financiada por la casa matriz (Gonçalves, 1986).

Como hemos dicho, las posibilidades formativas que brindan las EMN varían en función del sector y del tipo de empleados de que se trate. Por ejemplo, la formación impartida por EMN industriales suecas tendía, por lo general, a mostrar una estrecha relación con la intensidad de las actividades de investigación y desarrollo de las EMN por sector (UNCTAD-DTCI, 1994a, Figs. V.1 y V.2, págs. 222-223). Los datos relativos a las filiales japonesas revelan también una considerable variación, con industrias como la eléctrica, la de maquinaria y la química que imparten formación a un porcentaje de empleados muy superior al de otros ramos industriales o de servicios (UNCTAD-DTCI, 1994a, Cuadro V.1, pág. 225). Un cuestionario realizado en 1988 en Malasia, al que respondieron 31 filiales de EMN extranjeras, puso asimismo de relieve notables disparidades en cuanto a la frecuencia de formación entre sectores y tipos de empleados distintos (Yong, 1988). Mientras que un 18% de los empleados participaban en algún tipo de actividad formativa, éstas se concentraban en el personal directivo y técnico: alrededor de un 45% de los directivos y más de un 40% de los técnicos y personal cualificado gozaban de formación, a la que en cambio tenía acceso sólo un 16% de los comerciales y menos de un 2% del resto de empleados, correspondiente a trabajadores, empleados administrativos y de mantenimiento (UNCTAD-DTCI, 1994a, Cuadro V.2, pág. 226). Es evidente que las inversiones en formación estaban destinadas básicamente a personal de alto nivel. Según el mencionado estudio, sin embargo, y pese a que la formación se centraba en categorías directivas y profesionales/técnicas, ésta no estaba concentrada en los sectores de alta tecnología. El porcentaje más elevado de empleados en formación correspondía a las industrias de minerales no metálicos y de bebidas, en cuyo seno recibía formación la práctica totalidad de los directivos y profesionales/técnicos. La incidencia de la formación en otros sectores más vinculados a la tecnología, como el químico o el de maquinaria eléctrica, coincidía aproximadamente con el nivel medio. Es más, en el caso de la industria química, el porcentaje de formación impartida a sus cargos directivos y técnicos se encontraba por debajo de la media. Ello guarda relación, por supuesto, con el tipo de empleo existente en el país de implantación. En el caso de la maquinaria eléctrica, el 90% de los empleos localizados por entonces en Malasia correspondían a tareas administrativas y de producción, cuyas exigencias en materia de formación eran al parecer mínimas (Yong, 1988).

El volumen de formación varía no sólo según el sector y la categoría del empleado, sino también en función de la estrategia de penetración, la naturaleza de la tecnología y los métodos de gestión utilizados por una filial. Por ejemplo, cuando la Ford Motor Company estableció su planta en la "tierra virgen" de Hermosillo, al

norte de México, realizó inversiones masivas para sufragar los gastos de formación en su nuevo sistema de producción "justo a tiempo". Antes de emprender su trabajo, todos los nuevos empleados recibieron cerca de setecientas horas de clases intensivas, y los trescientos técnicos y supervisores pasaron entre uno y tres meses de formación en el extranjero (Shaiken, 1990). Un estudio sobre la introducción de nuevos métodos productivos en fábricas brasileñas puso de manifiesto niveles similares de inversiones en formación orientada a una gestión de calidad y a la aplicación de métodos de producción "justo a tiempo" (Fleury y Humphrey, 1992). En Malasia, las EMN de la electrónica han introducido en los últimos años nuevos conceptos de producción con repercusiones sobre la calidad de los trabajadores contratados y la formación que se les imparte. Un estudio empírico realizado en 1990 en Malasia sobre doce multinacionales electrónicas implantadas en zonas de producción para la exportación reveló que el nivel de estudios requerido para la contratación de operadores se había incrementado hasta alcanzar los doce años de escolarización, y que la formación que se les impartía había aumentado asimismo de modo significativo (Liebau y Wahnschaffe, 1992, pág. 192).

Los programas de formación destinados a los profesionales de la gestión y campos técnicos suelen constituir la parte más importante de las actividades formativas de las EMN. Una vez más, el objetivo consiste por lo común en aportar conocimientos vinculados al desempeño específico de la labor, así como (frecuentemente) en impartir al personal la cultura de empresa que numerosas compañías consideran imprescindible para una gestión eficaz. Algunas EMN — Citibank, Pepsi Cola e IBM, por ejemplo — aplican estrategias globales de gestión y formación de los recursos humanos. En otros casos, como el de Glaxo, la mayor compañía farmacéutica del Reino Unido, la responsabilidad de elaborar la política y programas de personal y recursos humanos está completamente descentralizada, en manos del director de recursos humanos de cada filial, dependiente a su vez del directivo responsable de la gestión local. Dichas políticas y programas, sin embargo, se inspiran en un marco más amplio de valores corporativos, cuyo diseño y desarrollo se efectúan de modo centralizado⁸. Otra posibilidad, como muestra el caso de Nissan, estriba en la combinación de programas centralizados con un grado considerable de autonomía para las filiales en el extranjero⁹.

Las EMN gozan de una ventaja especial para la formación, a saber: la posibilidad de utilizar redes internacionales de instalaciones y conocimientos para el desarrollo de los recursos humanos (UNCTAD-DTCI, 1994b; ILO, 1991; Foley, Watts y Wilson, 1993). Un estudio sobre compañías de capital extranjero implantadas en Irlanda, por ejemplo, reveló que casi el 90% de las empresas interrogadas habían financiado a sus empleados viajes de formación a la casa matriz (Whelan, 1980, pág. 39). Las filiales de empresas japonesas en Alemania brindan otro ejemplo en el mismo sentido: dichas filiales organizan a menudo visitas de su personal cualificado al Japón con fines de formación o intercambio. La asignación de labores en ultramar a directivos y personal técnico de alta categoría constituye una práctica corriente. En los países en desarrollo, el procedimiento de formación más extendido entre las filiales de compañías extranjeras consiste también en enviar a sus emplea-

dos a la casa matriz (UNCTAD-DTCI, 1993a, pág. 125). Todo parece indicar que, en dichos países, este tipo de práctica formativa goza de un auge creciente. Un estudio sobre empresas extranjeras implantadas en Indonesia a principios de los ochenta reveló que las EMN eran más proclives a atraerse a directivos de empresas locales que a proporcionar formación ellas mismas (Okada, 1983). Un estudio más reciente subraya justamente el caso opuesto, y concluye que la mayoría de directivos y técnicos locales adquirieron sus conocimientos gracias a una formación en el propio puesto de trabajo complementada con el trabajo durante un cierto periodo en la sede o en otras filiales extranjeras de la EMN (Thee, 1990, pág. 232).

El grado creciente de integración funcional y globalización en el seno de las EMN, junto a la proliferación de alianzas estratégicas internacionales, amplía aún más el abanico de posibilidades de formación y de canales para la difusión de conocimientos. Varios ejemplos dan fe de ello. Ford (Estados Unidos) y Mazda (Japón) han decidido enviar a trabajadores de su planta de gestión conjunta de Hermosillo, en México, a fábricas de Mazda en Japón y de Ford en Europa, en las que dichos empleados reciben formación. El equipo de ingeniería que puso a punto la línea de montaje del Ford "Mondeo" en Bélgica desempeña el mismo cometido en Estados Unidos, lo que por añadidura resulta útil para formar a los ingenieros locales. Como parte de su proceso de expansión en China, Motorola (Estados Unidos) ha decidido enviar a ingenieros chinos recién contratados a las instalaciones de Motorola en Hong Kong, Singapur y Estados Unidos, así como organizar estancias rotatorias de los altos directivos en formación destinados a la filial china en casi todas sus instalaciones de fabricación de semiconductores del mundo (UNCTAD-DTCI, 1993a, pág. 125). Philips (Holanda), por su parte, ha creado un programa sistemático de desarrollo de la gestión que cubre más de una década. Con la ampliación de su campo de acción a nivel global, Philips ha intentado consolidar y acrecentar la experiencia tanto general como internacional de sus directivos. Uno de los procedimientos empleados para ello consiste en hacer extensiva la rotación de sus cargos directivos a otras compañías con las que le unen acuerdos. Además de rendir sus frutos en lo tocante a la formación de sus directivos, este programa ha permitido efectuar una mayor difusión de las inversiones de Philips en materia de formación (Houten, 1989). En algunos casos, esta capacidad de dar a conocer experiencias puede permitir a una EMN la introducción de enfoques realmente novedosos — incluidos los relacionados con nuevos modos de organización o nuevas "prácticas idóneas" — y el subsiguiente suministro de la formación necesaria¹⁰. La experiencia de las EMN en una amplia gama de entornos culturales y sociales les confiere una mayor sensibilidad con respecto al proceso de aprendizaje, y proporciona un marco adecuado para la aplicación de enfoques alternativos en materia de formación. La experiencia de estas empresas en cuanto a las dificultades de la comunicación intercultural puede resultar útil para determinar el volumen y el tipo óptimos de formación¹¹.

Las empresas multinacionales de gran tamaño y campo de acción pueden ahorrar sumas considerables de dinero impartiendo la formación en centros globales o regionales creados a tal efecto. La Universidad Motorola constituye un buen ejem-

plo en este sentido. Dicho centro, que imparte formación al personal de la empresa y establece acuerdos de cooperación con escuelas de comercio públicas y privadas de todo el mundo, ha abierto, entre otras, una sucursal en Beijing que ofrece formación en gestión y tecnología a los empleados, clientes, socios y proveedores de Motorola¹². El centro de formación de Rive-Reine que Nestlé posee cerca de su sede, en Suiza, constituye otro ejemplo al respecto. En 1993 se celebraron en dicho centro seminarios con una asistencia de más de mil doscientas personas, procedentes de las filiales de la empresa en más de sesenta países (Nestlé S.A., 1994). Asimismo, el centro INDEC de formación profesional de Nestlé, en México, proporciona formación a los empleados de la empresa en toda América Latina. Las Universidades de McDonald's Hamburger, por su parte, constituyen centros de formación global destinados a cubrir la fase final del plan de formación de sus futuros directivos. Numerosas multinacionales bancarias han creado centros de formación, algunos de ellos en los países receptores. Por lo demás, una de las pocas firmas de consultoría que posee un centro de formación es Andersen Consulting, que ha establecido su propia escuela en St. Charles, Illinois, concebida para asegurar la adopción de un enfoque y una metodología uniformes y coherentes a la resolución de problemas (UNCTAD-DTCI, 1993a, pág. 16). En ciertas economías asiáticas que albergan filiales de EMN, éstas han creado, en ocasiones a solicitud del gobierno o con la colaboración gubernamental, escuelas de formación técnica que dan respuesta no sólo a sus propias necesidades, sino también a las de otras empresas (Watanabe, 1993, pág. 142; UNCTAD-DTCI, 1994a, capítulo X).

Aunque las multinacionales de gran tamaño y distribución se encuentran en una posición óptima para instituir programas de formación y demás actividades conducentes al desarrollo de los recursos humanos, algunas pequeñas y medianas empresas emprenden también actividades de este género (Cuadro 1). Existen, sin embargo, algunas diferencias con respecto a las grandes EMN en cuanto a la incidencia y naturaleza de los programas de formación. A tenor de los datos suministrados por diversos estudios, el porcentaje de filiales de pequeñas y medianas EMN en países en desarrollo que sufragaban actividades de capacitación técnica formal (distintas de la formación en el puesto de trabajo) era de un 44%, lejos por lo tanto del 73% registrado entre las grandes EMN. Las filiales de grandes EMN intervienen asimismo más activamente en otras modalidades de formación técnica. Por ejemplo, la formación en la propia fábrica u oficina impartida por personal de la empresa matriz se observa en más de la mitad de las filiales de pequeñas y medianas EMN, pero en el caso de las grandes EMN dicha proporción se eleva a cerca de cuatro quintas partes (UNCTAD-DTCI, 1993b, pág. 125). La formación de empleados de filiales en la sede de la casa matriz es una modalidad practicada por el 80% de las filiales de pequeñas y medianas EMN y por el 93% de las de grandes EMN. Ello constituye sin embargo el método de formación más extendido con mucho entre las filiales de las pequeñas y medianas EMN. La estancia de los empleados de las filiales en la casa matriz tiene grandes probabilidades de resultar la vía de formación elegida cuando los expertos técnicos están concentrados básicamente en el país de origen y desempeñan al mismo tiempo otros cometidos, o bien cuando no existen ins-

talaciones de formación en el país receptor o cuando la casa matriz desea que sus trabajadores locales experimenten directamente el rigor en la dirección de la empresa o entablen una relación con empleados de la casa matriz. Cabe señalar, sin embargo, que la nacionalidad de las pequeñas y medianas EMN, así como el tipo de filiales de que se trate, ejercen también cierta influencia al respecto. La mayor parte de pequeñas y medianas EMN japonesas, por ejemplo, tienden a ofrecer formación en su sede (más de cuatro quintas partes de las filiales) antes que a nivel local (un 51%), mientras que las filiales de pequeñas y medianas EMN estadounidenses recurren en mayor medida a la formación local (un 85% de las filiales, por oposición a un 90% para la formación en la sede) (UNCTAD-DTCI, 1993a, pág. 125).

CUADRO 1: Formación de los empleados en las filiales de EMN extranjeras en países desarrollo por región (porcentaje de filiales que facilitan formación)

Tipo de formación y región de implantación	Filiales de pequeñas y medianas EMN	Filiales de grandes EMN
Formación en el puesto de trabajo		
Sur, Este y Sureste de Asia	61	75
Latinoamérica	60	69
Todos los países en desarrollo	61	73
Formación técnica (fuera del puesto de trabajo)		
Sur, Este y Sureste de Asia	46	71
Latinoamérica	35	74
Todos los países en desarrollo	44	73

Fuente: UNCTAD-DTCI, 1993b, pág. 110, basado en un estudio realizado en 1991-92.

La formación profesional de tipo tanto formal como no formal, al igual que la transmisión informal de valores, actitudes y pautas de conducta a través del contacto con expatriados, revisten una especial importancia en las economías que se encuentran en proceso de transición hacia un sistema de mercado. En Europa central y oriental, las capacidades de iniciativa, de gestión y de conocimiento tecnológico que exige un sistema económico regido por el mercado brillaban en gran medida por su ausencia, debido al sistema centralizado de producción y al carácter administrativo de la gestión imperantes bajo el anterior régimen económico. El aislamiento de la región, por añadidura, había reducido en buena parte el acceso a tecnologías modernas de producción y tratamiento. Por ello, y tras la apertura a las inversiones extranjeras directas, el funcionamiento de las filiales de EMN extranjeras en los países de la zona requirió una adaptación de la mano de obra a las exigencias del mercado mundial, para lo cual se recurrió a actividades de formación y

enseñanza. Esta situación era descrita en los siguientes términos por un directivo de ABB en Polonia: “Desde el principio, nuestra opción consistió en transferir ante todo el *software* y después el *hardware*. Empezamos con mucha formación, por ejemplo en técnicas de comercialización y ventas. Más tarde emprendimos la transferencia de tecnología¹³”.

El desarrollo de los recursos humanos se ha convertido pues en una de las piedras angulares de todos los proyectos importantes de inversión extranjera directa en la región. Un gran número de los mayores inversores extranjeros, pertenecientes a sectores tanto industriales como de servicios, han instaurado algún tipo de plan de formación para sus empleados. Fiat Auto (Polonia), por ejemplo, formó a la totalidad de sus 19.000 trabajadores mediante uno o varios cursos de seis semanas de duración impartidos en establecimientos educativos. Durante dicho periodo, los empleados entraban en lo que se denominaba una “línea de formación” y su trabajo habitual se veía reducido a la mitad. Ello permitió introducir una tecnología que iba a saldarse con un crecimiento de la productividad (medida en coches por empleado y año) desde 5 en 1991 hasta 19 a finales de 1993¹⁴. Iniciativas similares en materia de formación han ayudado a ABB Zamech a conseguir rápidos aumentos de productividad y a responder a pedidos de exportación por valor de unos 150 millones de dólares. Para 1996, esta empresa esperaba que la inyección de tecnología y de nuevos conocimientos de gestión generaran entre un 4% y un 5% de los ingresos totales de ABB¹⁵.

Análogamente, los directivos y líderes empresariales locales — formados en el marco de un sistema de planificación centralizada — eran en su mayoría incapaces de desempeñar las funciones de gestión indispensables en un entorno de mercado competitivo. Las técnicas comerciales, las decisiones de compra basadas en consideraciones de precio, el rigor presupuestario, etc. eran conceptos casi desconocidos, ya que se trataba de funciones innecesarias en un sistema de planificación centralizada. Al margen de la formación relativa a estos nuevos principios de gestión empresarial, era preciso superar el apego a viejos hábitos de gestión a todos los niveles, desde la fábrica hasta la dirección. Para hacer frente a estos problemas, ABB Zamech, por ejemplo, creó un “programa mini-ABB” en Varsovia destinado a familiarizar a los altos directivos con los conceptos empresariales básicos, de manera que fueran luego capaces de transmitir dichos conceptos al resto del personal. Los cursos comprendían cinco módulos clave — estrategia empresarial, comercialización, finanzas, fabricación y recursos humanos —, y fueron impartidos por docentes del Institut Européen d’Administration des Affaires (INSEAD) (Taylor, 1991, pág. 103).

Es frecuente que las acciones en materia de formación trasciendan la mera transmisión de los conocimientos tecnológicos necesarios en el mundo moderno. Por lo general, el proceso educativo incluye también conceptos básicos de “mercado” y filosofías productivas (y, sobre todo, el conocimiento de lenguas extranjeras imprescindible para un nivel elemental de comunicación entre los directivos occidentales por una parte y la mano de obra y los directivos locales por otra). Al margen de los conocimientos tecnológicos básicos, Fiat, por ejemplo, intentó ense-

ñar a sus trabajadores polacos las nociones de competencia y de calidad, además de las de cooperación y trabajo en equipo¹⁶. Estas actividades de formación y desarrollo profesional, así como la transmisión informal de valores, actitudes y pautas de conducta, son ejes de actividad fundamentales — con repercusiones directas en términos de eficiencia y de productividad — de las filiales de Europa central y oriental de las EMN.

La mejora de la mano de obra a través de la formación constituye también un aspecto mayor del programa de las filiales de compañías extranjeras en China. Aunque el sistema educativo chino imparte una enseñanza técnica y una formación profesional sólidas y variadas, la demanda de técnicos cualificados, especialmente la de directivos, excede la oferta. La mayoría de filiales de empresas extranjeras han organizado sus propios programas formativos. Algunas de ellas, sobre todo las de sectores como el turístico, el electrónico y el químico, han creado sus propios centros de formación de personal. Motorola, por ejemplo, ha establecido dos centros en China para sus trabajadores locales. La formación en el puesto de trabajo para los directivos y otros empleados chinos es asimismo una práctica corriente (Zhan, 1993).

Formación y transferencia de tecnología *soft* en el sector de servicios

La formación en las EMN está estrechamente relacionada con la transferencia de tecnología. En los sectores industriales, la formación de los trabajadores suele perseguir la adquisición de los conocimientos técnicos necesarios para el uso de la tecnología productiva, que se concreta en forma de maquinaria y equipos. Tanto en la industria como en los servicios, sin embargo, el principal canal para la transferencia de tecnología *soft* — como sistemas de gestión o técnicas de comercialización y de control de calidad — estriba en la propia formación, complementada por las informaciones presentes en manuales, cianotipos y similares. En los sectores centrados en la prestación de un servicio, que suelen ser específicos de una cierta clientela y entrañan la aplicación de conocimientos y habilidades por parte de cada uno de los prestatarios del servicio, la mayor parte de la tecnología utilizada pertenece a esta última categoría.

A causa de su carácter intangible y dependiente del tipo de clientela, hay numerosos servicios cuya prestación no puede efectuarse a distancia y sin reparar en fronteras. Las empresas multinacionales de servicios no pueden, por lo tanto, fragmentar su proceso de producción para aprovechar las diferencias existentes en cuanto a mano de obra y conocimientos entre los países desarrollados y los no desarrollados. Por esta razón, tienden a reproducir en el país de implantación las tecnologías utilizadas por la casa matriz, indicio de lo cual, hasta cierto punto, es la menor diferencia en cuanto a los niveles retributivos entre país de origen y país de implantación que exhiben las EMN de servicios en comparación con las EMN industriales (UNCTAD-DTCI, 1994a, capítulo IV). Ello sugiere que el nivel medio de conocimientos de las filiales de servicios está más cercano al de la casa matriz que

el de las filiales de empresas industriales. Dicho de otro modo: a diferencia de lo que ocurre con las EMN industriales, los conocimientos necesarios para la prestación de servicios no tienden a estar centralizados en las casas matrices, sino a ser difundidos a los centros operativos de los países receptores, esencialmente a través de procesos de formación.

De hecho, las prácticas formativas de bancos e instituciones financieras multinacionales, por poner un ejemplo, demuestran la notable importancia que dichas empresas conceden a la formación, en especial en lo que respecta a sus cargos directivos (OIT, 1991). Tal formación apunta a impartir a los directivos los conocimientos, tanto técnicos como de orden más general, necesarios para dirigir una empresa. A diferencia de los postulados predominantes hasta hace poco tiempo, cuyo énfasis recaía en la formación encaminada a realizar tareas específicas, los nuevos programas dirigidos a directivos y supervisores hacen cada vez más hincapié en las aptitudes propias de los modos de gestión modernos, tales como la determinación de objetivos, la definición de tareas y la constitución y la motivación de los equipos. Este tipo de formaciones se imparten ya sea mediante cursos internos, que la mayoría de bancos organizan en establecimientos de formación (en régimen o no de internado), o mediante cursos externos, en cuyo caso el correspondiente departamento de desarrollo selecciona a los directivos que asistirán a cursos en una escuela de comercio o en la universidad. Otro de los ejes de la política de formación afecta a los altos cargos directivos, cuya posición de mando les obliga a ser capaces de articular los objetivos a largo plazo de la empresa que, basados en una perspectiva global del mercado, determinan la gestión a gran escala de los cambios estratégicos, la estructura organizativa y las prácticas de gestión, y a hacerse cargo al mismo tiempo de la construcción y mantenimiento de la credibilidad pública de la institución. Aunque la incidencia y la variedad de la formación impartida son superiores en los países de origen y en países receptores desarrollados, los bancos multinacionales realizan también una fructífera contribución a la formación de su personal directivo en países en desarrollo. La modalidad más extendida es la formación en el puesto de trabajo realizada en el marco del propio banco (OIT, 1991). Algunas instituciones, sin embargo, crean cursos de formación especiales para el personal de sus filiales extranjeras, como ilustra el caso del programa de formación elaborado por Citibank para sus filiales de Asia y el Pacífico (UNCTAD-DTCI, 1994a, pág. 233).

En Latinoamérica, un estudio sobre las actividades formativas de un grupo de filiales de EMN extranjeras (incluidos tanto los acuerdos de participación de capitales como los de otra índole) implantadas en cinco ramos del sector de servicios, concluía que las actividades de formación eran corrientes en empresas de los cinco ramos (UNCTAD-DTCI, 1994b, pág. 234). En todos los casos, la formación ocupaba a cada empleado durante un promedio de nueve días al año, con un límite superior de 22 días al año para los empleados de hotel y de 23 días para el personal de empresas de asesoría. La mayoría de las formaciones se desarrollaban en los propios locales de la empresa en el país de implantación, aunque una parte considerable de la formación de directivos tenía lugar, sin excepción en ninguno de los cinco ramos, en la sede de la casa matriz. Las visitas de expertos enviados por la empresa

matriz con objeto de impartir formación eran también una práctica corriente en la totalidad de los ramos, aunque se daban con más frecuencia entre las empresas de programación informática y en las de consultoría (UNCTAD-DTCI, 1994b).

Las tecnologías *soft* que requieren los sectores de servicios no son en modo alguno estáticas, sino que experimentan cambios continuos en respuesta a factores tales como la mayor competencia y la creciente utilización de tecnologías de procesamiento de datos. Por ejemplo, la estructura laboral en el seno de bancos y compañías de seguros está evolucionando con rapidez hacia la realización de labores más sofisticadas y flexibles de lo que era habitual hasta hace apenas una década (Bertrand y Noyelle, 1988, pág. 8). La calidad de los recursos humanos que ofrece una empresa de servicios se ha convertido en un factor primordial, determinante del ritmo al que es posible incorporar nuevas tecnologías y, con ello, de la rapidez con la que se alcanzan cotas más elevadas de productividad. Este hecho no sólo se traduce en una creciente demanda de más adecuados programas de estudio a las instituciones de enseñanza formal, sino que ha conducido también al desarrollo, por parte de muchas compañías de servicios, de sistemas de formación en la propia empresa dirigidos a los empleados. Tal es particularmente el caso de las empresas, filiales extranjeras incluidas, que se ven obligadas a compensar las deficiencias de los sistemas educativos nacionales (Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales, [UNCTC], 1989). Ello cobra especial trascendencia en los países y economías en desarrollo en transición hacia un sistema de mercado. Las operaciones que lleva a cabo la filial polaca de Citibank, por ejemplo, que incluyen servicios de comercio exterior, de gestión de tesorería y de banca electrónica para los grandes inversores extranjeros (como International Paper o McDonald's), reposan sobre una plantilla compuesta por 120 trabajadores locales y varios expatriados. La formación de los jóvenes empleados polacos (para uno de cada tres se trata del primer empleo) en operaciones de banca electrónica se ha convertido en una prioridad de la empresa, que declara un gasto de 400.000 dólares anuales en concepto de formación¹⁷.

Además de las inversiones de participación en sociedades, otras fórmulas como la concesión de licencias o de franquicias constituyen también importantes canales para la transferencia de tecnología *soft* y de conocimientos¹⁸. En los últimos años se ha producido un rápido incremento de la concesión de franquicias internacionales, en particular de franquicias de formato empresarial (Welch, 1992). Este tipo de franquicia reviste una especial importancia en lo tocante al desarrollo de los recursos humanos, pues exige establecer una relación constante y fluida entre el concesionario de la franquicia y el beneficiario de la misma, ya que lo que se transfiere es la totalidad de un sistema empresarial. Además de los derechos sobre los productos, patentes o marcas, este tipo de franquicia trae aparejada una formación en gestión de empresa. El recurso a paquetes formativos normalizados asegura la comparabilidad y la adhesión a criterios de alta calidad. La consecución de estos objetivos requiere una cuidadosa selección de los posibles beneficiarios, un detallado manual de funcionamiento, una formación exhaustiva y una supervisión permanente. Los concesionarios de la franquicia están dispuestos a efectuar considera-

bles inversiones a fin de mantener los niveles de calidad. Al margen de las franquicias, existen otras fórmulas de colaboración con EMN que no implican la participación en sociedades, y sin embargo dan cabida también a la formación y al desarrollo de los recursos humanos. Por ejemplo, los contratos de gestión con cadenas hoteleras incorporan la formación (y la contratación de personal local) como obligación contractual. Las cadenas hoteleras multinacionales se encuentran en una posición inmejorable para cumplir con toda eficacia funciones formativas, pues han establecido procedimientos, manuales y programas de formación sujetos desde hace años a una revisión continua a la luz de sus propias experiencias (UNCTC, 1990, pág. 20). Pueden beneficiarse de esta formación no sólo los empleados de filiales con participación de capital, sino también los de empresas suscritas a otro tipo de fórmula, especialmente si el requisito de la formación consta en el acuerdo firmado entre ambas partes. Los contratos de gestión, concesión de licencia y asistencia técnica con EMN ofrecen, en otros sectores, posibilidades similares de acceso a la formación y de desarrollo de los recursos humanos.

Conclusiones

Las relaciones existentes entre las EMN y el desarrollo de los recursos humanos son complejas y poseen múltiples vertientes. Las operaciones de las EMN encierran la posibilidad de una notable contribución al desarrollo de los recursos humanos, especialmente en los países en desarrollo. Esta posible participación se inscribe básicamente en los ámbitos de la enseñanza y de la formación. En el primero de ellos, el papel de las EMN se limita en gran medida a la realización de inversiones directas o indirectas para el suministro de estudios superiores, sobre todo en el campo de la gestión de empresas. El papel más importante que desempeñan las EMN en el desarrollo de los recursos humanos reside en las oportunidades de acceder a una formación o a otro tipo de aprendizaje que, bajo formas diversas, dichas empresas brindan a su personal. Tal oportunidad puede resultar de gran valor para los trabajadores de países en desarrollo u otros países que ofrecen escasas oportunidades de adquirir conocimientos profesionales, técnicos o de gestión.

La formación y otros tipos de aprendizaje que imparten las EMN están destinados a todas las categorías de trabajadores, aunque privilegian sobre todo al personal técnico y directivo. Los datos disponibles sugieren que el tamaño y la gran difusión de las EMN permiten a éstas ofrecer a sus empleados sólidas oportunidades de aprendizaje tanto formal como informal. Por otra parte, dicho aprendizaje está relacionado a menudo con métodos de producción y de gestión distintos o novedosos. Dadas las condiciones apropiadas, la contribución de las EMN al conocimiento, pericia y capacidad de gestión de sus empleados puede difundirse de manera más amplia en el tejido económico del país receptor y complementar así, mediante el fomento del crecimiento y el refuerzo de la competitividad, el desarrollo de los recursos humanos locales.

Es probable que, a medida que se acentúa la tendencia de las EMN a adoptar estrategias de integración compleja y que los vínculos entre las casas matrices y sus

filiales se vuelven por consiguiente más y más complejos, el nivel de formación necesario para gestionar con éxito el sistema productivo empresarial y sus segmentos geográficamente dispersos se incrementa y cubre un grado creciente de sofisticación. Las filiales de compañías extranjeras pueden verse progresivamente implicadas en actividades más especializadas y generadoras de un mayor valor añadido, y recurrir por ello a prácticas de formación más intensivas para mejorar la calidad de sus efectivos locales. La creciente interdependencia entre las operaciones empresariales de la casa matriz y las de sus diversas filiales podría redundar en un más sólido compromiso con la necesidad de aportar formación a nivel de las filiales. Ello puede conducir a una distribución más amplia de los paquetes de formación en el seno de la EMN.

La tendencia hacia estrategias de integración compleja y la creciente competencia por captar inversiones extranjeras directas convierten la adecuada preparación de los recursos humanos locales en una baza más importante que nunca para los países en desarrollo. Además de sentar las bases para el desarrollo de la economía nacional, esta adecuación permite a la mano de obra y a las empresas nacionales establecer interacciones más eficaces con las EMN, y contribuye a incrementar el volumen y mejorar la calidad y sofisticación de la inversión extranjera directa que un país es capaz de atraerse, lo que a su vez fortalece las perspectivas de desarrollo ulterior de los recursos humanos. Hoy en día, sólo un escaso número de países en desarrollo está en disposición de captar un porcentaje significativo de la inversión extranjera directa, especialmente en áreas empresariales tecnológicamente sofisticadas. Para dichos países, las filiales de EMN extranjeras vinculadas a la cadena productiva constituyen un importante complemento a los programas e iniciativas nacionales para la mejora de los recursos humanos. Sin embargo, otros países en desarrollo, aunque exentos de tales alicientes para la implantación extranjera, pueden también beneficiarse del desarrollo de los recursos humanos que se deriva de las inversiones extranjeras directas y de la incipiente integración del sistema productivo internacional. Para ello, dichos países deben buscar las fórmulas oportunas y los modos adecuados de coordinación política para maximizar los beneficios en términos de preparación de sus recursos humanos.

Notas

1. Este artículo es una versión resumida del capítulo V del *Informe sobre inversiones mundiales 1994: las empresas multinacionales, el empleo y el lugar de trabajo*. Nueva York, Naciones Unidas. (Nº de catálogo E.94.II.A.14.)
2. Véase, para el caso de los países desarrollados, OIT, 1981; Buckley y Enderwick, 1985; y Simões, 1985. Para los países en desarrollo, véase Hughes y Seng, 1969; Willmore, 1986; Kumar, 1990.
3. H.C. Bettignies, The challenges of management training in Asia, *Euro-Asia business review*, vol. 2, nº 4, 1983, págs. 34-39.
4. El término de producción "justo a tiempo" alude a un sistema de producción en el cual los proveedores suministran partes y componentes en el momento y volumen precisos para satisfacer las necesidades de la fábrica. Ello implica la reducción de los costes de

- inventario y de manipulación y la eliminación de los controles de calidad de los productos suministrados por los proveedores.
5. El concepto de producción "de adelgazamiento" sintetiza la idea central del nuevo sistema productivo empleado en Japón, que utiliza la mitad de trabajo humano, la mitad de espacio de planta, la mitad de inversión en maquinaria y la mitad de horas de trabajo de ingeniería para desarrollar un producto en la mitad de tiempo. Este sistema exige mucho menos de la mitad del inventario de componentes y reduce en un menor número de defectos y una mayor variedad de productos.
 6. Según los datos correspondientes a 1990 de la Agencia de Inversiones, Oficina del Primer Ministro, Bangkok, Tailandia.
 7. Véase UNCTAD-DTCI, 1994a, pág. 224, donde se ofrecen varios ejemplos de ello.
 8. Basado en información obtenida de las empresas.
 9. Véase UNCTAD-DTCI, *op. cit.*, recuadro V.2, pág. 228.
 10. Véase UNCTAD-DTCI, *op. cit.*, recuadro V.3, pág. 229, donde se ofrece un ejemplo de ello.
 11. Véase UNCTAD-DTCI, *op. cit.*, recuadro V.4, pág. 230, donde se ofrece un ejemplo de ello.
 12. A partir de informaciones y declaraciones ofrecidas por directivos de la compañía en el curso de la Conferencia Internacional sobre Empresas Multinacionales y China, organizada por el Programa sobre Empresas Multinacionales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, junto con el Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación Económica y la Universidad de Comercio Internacional y Ciencias Económicas, China, Beijing, 9-11 de septiembre de 1993.
 13. Tony Jackson, Pioneer looks east for profit: the challenges facing ABB's engineering ventures in the former communist block, *Financial times* (Londres), 16 de abril de 1994.
 14. Anthony Robinson, The Financial Times 500: on the rail of new potential markets, *Financial times* (Londres), 13 de junio de 1993.
 15. Christopher Bobinski, Lam ducks are the target: survey on Poland, *Financial times* (Londres), 18 de marzo de 1994.
 16. Automotive survey, *Business central Europe* (Viena), vol. 2, n° 8, febrero de 1994, pág. 34.
 17. Henry Copeland, Top jobs in East Europe becoming tough to find, *The international herald tribune* (Nueva York, Marsella), 28 de octubre de 1993.
 18. Véase UNCTAD-DTCI, *op. cit.*, recuadro V.6., donde se ofrece un ejemplo de ello.

Referencias

- Agencia Escocesa de Desarrollo. 1986. *Manpower excellence and corporate performance in Scotland* [Excelencia laboral y eficacia empresarial en Escocia]. Glasgow, Reino Unido, Scottish Development Agency.
- Arpan, J.S.; Folks, W.R.; Kwok, C. 1993. *International business education in the 1990s: a global survey* [Educación en materia de negocios internacionales en los años noventa: estudio global]. Columbia, S.C., Association of International Business.
- Blomstrom, M. 1994. *Transnational technology towards the year 2000 in the ESCAP region*. [La tecnología multinacional en marcha hacia el año 2000 en la región CESPAP]. Bangkok, Naciones Unidas. (ST/ESCAP/1071.)

- Bertrand, O.; Noyelle, T. 1988. *Human resources and corporate strategy: technological change in banks and insurance companies* [Recursos humanos y estrategia empresarial: cambio tecnológico en bancos y compañías de seguros]. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- Buckley, P.J.; Enderwick, P. 1985. *The industrial relations practices of foreign-owned firms in Britain* [Los modos de relación empresarial de las sociedades de capital extranjero en Gran Bretaña]. Londres, MacMillan.
- Campbell, D.C.; McElrath, R.C. 1990. *The employment effects of multinational enterprises in the United States and of American multinationals abroad* [Los efectos sobre el empleo de las empresas multinacionales en Estados Unidos y de las multinacionales americanas en el extranjero]. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. (Programa sobre Empresas Multinacionales, documento de trabajo n° 64).
- Erden, D. 1988. Impact of multinational corporations on host countries: executive training programmes [Impacto de las empresas multinacionales sobre los países receptores: programas de formación de directivos]. *Management international review* (Wiesbaden, Alemania), n° 28, págs. 39-47.
- Evans, P.; Doz, Y.; Laurent, A. (comps.). *Human resource management in international firms* [Gestión de los recursos humanos en empresas internacionales]. Nueva York, St. Martin's Press.
- Evans, P.; Lorange, P. 1990. Managing human resources in the international firm: lessons from practice [Gestión de los recursos humanos en empresas internacionales: lecciones de la experiencia]. En: Evans, P.; Doz, Y.; Laurent, A. (comps.), *op. cit.*, págs. 144-61.
- Evans, P.; Lank, E.; Farquhar, A. 1990. The two logics behind human resource management [Las dos lógicas subyacentes en la gestión de los recursos humanos]. En: Evans, P.; Doz, Y.; Laurent, A. (comps.), *op. cit.*, págs. 113-43.
- Fleury, A.; Humphrey, J. 1992. *Human resources and the diffusion and adaptation of new quality methods in Brazilian manufacturing* [Los recursos humanos y la difusión y adaptación de nuevos métodos de gestión de la calidad en la industria brasileña]. Brighton, Reino Unido, Universidad de Sussex. (Mimeo.)
- Foley, P.; Watts, H.; Wilson, B. 1993. External control, new process technology and training [Control externo, nueva tecnología de procesos y formación]. *Regional studies* (Abingdon, Reino Unido), vol. 27, n° 6, págs. 596-600.
- Gerschenberg, I. 1987. *Multinational enterprises, transfer of managerial knowhow, technology choice and employment effects: a case study of Kenya* [Empresas multinacionales, transferencia de conocimientos de gestión, selección de tecnología y efectos sobre el empleo: estudio de caso en Kenya]. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Programa sobre Empresas Multinacionales.
- Gonçalves, R. 1986. Technological spillovers and manpower training [Excedente tecnológico y formación del personal]. *Journal of economic development* (Seúl), n° 1, págs. 119-132.
- Houten, G. van. 1989. The implications of globalism: new management realities at Philips [Las implicaciones del globalismo: nuevas realidades de gestión en Philips]. En: Evans, P.; Doz, Y.; Laurent, A. [comps.], *op. cit.*
- Hughes, H.; Seng, Y.P. 1969. *Foreign investment and the industrialization of Singapore* [La inversión extranjera y la industrialización de Singapur]. Canberra, Australian National University Press.
- Iyanda, O.; Bello, J.A. 1979. *Employment effects of multinational enterprises in Nigeria*

- [Efectos de las empresas multinacionales sobre el empleo en Nigeria]. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Programa sobre Empresas Multinacionales.
- Kumar, N. 1990. *Multinational enterprises in India* [Las empresas multinacionales en la India]. Londres, Routledge.
- Liebau, E.; Wahnschaffe, P. 1992. Management strategies of multinational strategies of multinationals in development countries [Estrategias de gestión de la estrategia internacional de las multinacionales en países en desarrollo]. *Intereconomics* (Hamburgo, Alemania), vol. 27, n° 4, julio/agosto, págs. 190-198.
- Lim, L. 1985. *Women workers in multinational enterprises in developing countries* [Las trabajadoras de las empresas multinacionales en los países en desarrollo]. Ginebra, Centro de las Naciones Unidas sobre las Empresas Transnacionales / Oficina Internacional del Trabajo.
- Mincer, J.; Higuchi, Y. 1987. *Wage structures and labour turnover in the U.S. and Japan* [Estructura salarial y renovación del personal en Estados Unidos y Japón]. Cambridge, Estados Unidos, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas. (Documento de trabajo del NBER n° 2306.)
- Naciones Unidas, Centro sobre las Empresas Transnacionales (UNCTC) 1989. *Transnational service corporations and developing countries: impact and policy issues* [Empresas de servicios multinacionales y países en desarrollo: cuestiones de impacto y política]. Nueva York. (Publicación de las Naciones Unidas, n° de catálogo E.89.II.A.14, Serie Estudios Actuales A, n° 10.)
- . 1990. *Negotiating international hotel chain management agreements* [La negociación de acuerdos para la gestión de cadenas hoteleras internacionales]. Nueva York. (Estudios consultivos del UNCTC n° 5, publicación de las Naciones Unidas, n° de catálogo E.90.II.A.8.)
- Naciones Unidas, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. División sobre Empresas e Inversiones Multinacionales (UNCTAD-DTCI). 1993a. *World investment report 1993: transnational corporations and integrated international production* [Informe sobre inversiones mundiales 1993: empresas multinacionales y producción internacional integrada]. Nueva York. (Publicación de las Naciones Unidas, n° de catálogo E.93.II.A.14.)
- . 1993b. *Small and medium-sized transnational corporations: role, impact and policy implications* [Pequeñas y medianas empresas multinacionales: su papel, impacto y repercusiones políticas]. Nueva York. (Publicación de las Naciones Unidas, n° de catálogo E.93.II.A.15.)
- . 1994a. *World investment report 1994: transnational corporations, employment and the workplace* [Informe sobre inversiones mundiales 1994: las empresas multinacionales, el empleo y el lugar de trabajo]. Nueva York; Ginebra. (Publicación de las Naciones Unidas, n° de catálogo E.94.II.A.14.)
- . 1994b. *Transnational corporations and technology transfer in services industries in Latin America* [Empresas multinacionales y transferencia de tecnología en el sector servicios en América Latina]. Ginebra. (Mimeo.)
- Naciones Unidas. División de Empresas y Gestión Multinacionales (UN-TCMD). 1992. *World investment report 1992: transnational corporations as engines of growth* [Informe sobre inversiones mundiales 1992: las empresas multinacionales como dispositivos de crecimiento]. Nueva York. (Publicación de las Naciones Unidas, n° de catálogo E.92.II.A.19.)

- Nestlé S.A. 1994. *Nestlé and professional training* [Nestlé y la formación profesional]. Renens, Suiza.
- Oficina Internacional del Trabajo 1981. *Employment effects of multinational enterprises in industrialized countries* [Los efectos sobre el empleo de las empresas multinacionales en los países industrializados]. Ginebra.
- . 1991. *Multinational banks and their social and labour practices* [Los bancos multinacionales y sus prácticas sociales y laborales]. Ginebra.
- Okada, Y. 1983. The dilemma of Indonesian dependency on foreign direct investments [El dilema de la dependencia indonesia respecto de las inversiones extranjeras directas]. *Development and change* (Londres), vol. 14, n° 1, enero, págs. 115-32.
- Oliver, N.; Wilkinson, B. 1989. Japanese manufacturing techniques and personnel and industrial relations practices in Britain: evidence and implications [Las técnicas industriales japonesas y las relaciones laborales y empresariales en Gran Bretaña: realidad e implicaciones]. *British journal of industrial relations* (Oxford, Reino Unido), n° 27, marzo, págs. 73-92.
- Porter, M.E. 1990. *The competition advantage of nations* [La ventaja competitiva de las naciones]. Londres, Macmillan.
- Shaiken, H. 1990. *Mexico in the global economy: high technology and work organization in export industries* [México en la economía global: alta tecnología y organización del trabajo en los sectores exportadores]. San Diego, Universidad de California, Centro de Estudios sobre EEUU-México. (Serie monográfica 33.)
- Sibunruang, A.; Brimble, P. 1989. *The employment effects of manufacturing enterprises in Thailand* [Efectos sobre el empleo de las empresas industriales en Tailandia]. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. (Programa sobre Empresas Multinacionales, documento de trabajo n° 54.)
- Simões, V. 1985. Portugal. En: Dunning, J.H. (comp.). *Multinational enterprises, economic structure and international competitiveness* [Empresas multinacionales, estructura económica y competitividad internacional]. Nueva York, John Wiley.
- Tan, G. 1992. *The newly industrializing countries of Asia* [Los países de reciente industrialización de Asia]. Singapur, Times Academic Press.
- Taylor, W. 1991. The logic of global business: an interview with ABB's Percy Barnevik [La lógica del negocio global: entrevista con Percy Barnevik, de ABB]. *Harvard business review* (Boston), marzo-abril, págs. 91-105.
- Thee Kian Wie. 1990. Indonesia: technology transfer in the manufacturing industry [Indonesia: transferencia de tecnología en el sector industrial]. En: Soesastro, H.; Pangestu, M. [comps.]. *Technological challenge in the Pacific*, págs. 200-232. Sydney, Allen y Unwin.
- Warner, M. 1992. How Japanese managers learn [Cómo aprenden los directivos japoneses]. *Journal of general management* (Henley-on-Thames, Reino Unido), vol. 17, n° 3, págs. 56-71.
- Watanabe, S. 1993. Growth and structural change of Japanese overseas direct investment: implications for labour and management in host economies [Crecimiento y cambio estructural de las inversiones japonesas ultramarinas: sus repercusiones sobre el trabajo y la gestión en las economías receptoras]. En: Bailey, P. et al., [comps.]. *Multinationals and employment: the global economy of the 1990s*. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, págs. 125-160.
- Welch, L.S. 1992. Developments in international franchising [Progresos en la franquicia

- internacional]. *Journal of global marketing* (Binghampton, Nueva York), vol. 6, n° 1/2, págs. 81-96.
- Whelan, M.C. 1980. *Employment conditions and industrial relations practices in international companies in Ireland in 1980* [Condiciones de trabajo y prácticas de relaciones empresariales de las empresas internacionales en Irlanda en 1980]. Dublín, Federated Union of Employees. (Informe n° 50.)
- Willmore, L.N. 1986. The competitive performance of foreign and domestic firms in Brazil [La eficacia competitiva de las empresas extranjeras y nacionales en Brasil]. *World development*, n° 14, págs. 489-502.
- Yong, Y.S. 1988. *Employment effects of multinational enterprises in Malaysia* [Repercusiones en el empleo de las empresas multinacionales en Malasia]. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. (Programa sobre Empresas Multinacionales, documento de trabajo n° 53.)
- Zhan Xiaoning, J. 1993. The role of foreign direct investment in market-oriented reforms and economic development: the case of China [El papel de la inversión extranjera directa en las reformas orientadas a la economía de mercado y en el desarrollo económico: el caso de China]. *Transnational corporations* (Nueva York), vol. 2, n° 3, diciembre, págs. 121-148.

SEGUNDA PARTE

PERSPECTIVA REGIONAL

GLOBALIZACION, DESARROLLO ENDOGENO Y EDUCACION EN AFRICA

Mamadou Ndoye

Introducción

Se suele admitir que la globalización de la economía se debe a la interpenetración y a la interdependencia de las economías del mundo, a la unificación de los mercados y de las zonas de producción a escala planetaria, a la globalización de los criterios de rendimiento y de las reglas de gestión de la economía, a la “transnacionalización” de los capitales, de las tecnologías y de las redes de información económica. Estos procesos se han agudizado desde la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 y la conclusión de las negociaciones de Uruguay, que dieron un nuevo impulso al comercio internacional y a los movimientos transnacionales de patentes de invención, de tecnologías y de flujos financieros. Sin embargo, no evolucionan de la misma manera en todas las regiones del mundo ni tampoco tienen las mismas repercusiones.

Economicismo y pérdida de los objetivos de la educación

En lo que respecta a África, no tengo la pretensión de hablar de todos los países afri-

Versión original: francés

Mamadou Ndoye (Senegal)

Ministro delegado encargado de la educación básica y de las lenguas nacionales. Posee una rica experiencia en la enseñanza y en la investigación. Tras haber sido inspector de enseñanza, jefe de la circunscripción escolar de Dakar-Ciudad, en 1988 pasó a ser investigador-formador en el INEADE en Dakar. En 1993, fue nombrado ministro delegado encargado de la alfabetización y el fomento de las lenguas nacionales. Entre sus numerosas publicaciones, cabe citar: *Ajustement structurel et éducation scolaire* [Ajuste estructural y educación escolar] (1991); *Problèmes de réforme de l'éducation en Afrique* [Problemas de reforma de la educación en África] (1990); *Dette et éducation* [Deuda y educación] (1989).

canos, pues representan una gran diversidad de situaciones. Me referiré a los que son semejantes al mío, el Senegal, desde el punto de vista del desarrollo económico, de la crisis de las políticas en curso y de las modalidades de inserción en lo que se ha dado en llamar la economía mundial.

En primer lugar, parece que la globalización se considera, con razón o sin ella, como una política de “todo en el mercado”. Esto significa que el economicismo propio de la filosofía liberal ha invadido casi todos los sectores de la actividad humana, alcanzando a la educación.

Llegados a este punto, surgen ya los primeros elementos que permiten identificar los obstáculos que encuentran las políticas de educación en el continente africano y que muestran la aplicación en este terreno de criterios de competitividad, de rendimiento y de rentabilidad impuestos por el mercado mundial. En efecto, la aplicación sistemática de estos criterios tiende a limitar la visión de la educación y sobre todo, la visión de sus objetivos. En particular los objetivos sociales, culturales y humanos se relegan a un segundo plano en beneficio de otros criterios de orden económico.

¿Debe estar la educación al servicio de la transmisión y el desarrollo de la cultura de una sociedad? ¿Supone una ayuda para la realización de los individuos y de los ciudadanos? ¿O pretende tan sólo formar productores? Estas cuestiones son esenciales en la actualidad pero se suelen perder en beneficio de las visiones reductoras dominantes que hay que poner en el debe del “todo en el mercado”.

En el mismo orden de ideas, las decisiones presupuestarias se efectúan en función del coste-eficacia y de la rentabilidad inmediata en detrimento de la educación, que a menudo se considera como una fuente de gastos. Con estos criterios, la inversión a largo plazo que constituye la educación, y su importancia como factor y condición de desarrollo, también se pierden de vista o al menos no se tienen suficientemente en cuenta.

Economicismo, privatización y pérdida de identidad

La segunda manifestación de este economicismo triunfante es la privatización presentada como panacea. Actualmente, se pretende privatizar todo, incluso la educación. Se cree que la escuela pública no atiende a todas las posibilidades de la educación y sobre todo que no permite responder a las necesidades de las familias de la manera más completa posible. Y como los Estados se encuentran ante las dificultades de hacer funcionar una escuela pública, se llega a la conclusión de que la solución es privatizar la educación. Así, el Estado se ha ido despojando progresivamente de sus responsabilidades en los programas de educación y en consecuencia en sus objetivos.

Consecuencia de esto es la pérdida de imagen y de realidad de la escuela pública. Esta tendencia es tanto más peligrosa para la evolución de la sociedad africana cuanto que ésta se sitúa en un entorno caracterizado por la hegemonía de un modelo cultural. A ello se añade el estallido de los medios de comunicación de masas que invaden la sociedad en todos sus ámbitos, pisándole el terreno no sólo a

la escuela en el debate sobre los valores y conocimientos que hay que difundir en la sociedad, sino también a las familias, pues la intrusión de los *mass media* en el interior de los hogares produce la confrontación de los modelos de educación.

En efecto, el modelo dominante está presente en la televisión, los periódicos y la radio. En realidad, de la globalización de la economía emergen unos polos de crecimiento acompañados de un modelo cultural que se difunde por todo el mundo. Dicho de otra forma, es un modelo local el que se convierte en hegemónico, no se globaliza un modelo de síntesis. Esta distinción me parece importante, sobre todo en la medida en que, tratándose precisamente de cultura, no hay intercambio, reciprocidad, construcción de una cultura en común: hay hegemonía de un modelo local que se está difundiendo en todo el mundo. Así se comprende por qué, en las negociaciones de Uruguay, surgieron dificultades y discusiones hasta que algunos países, más poderosos que los de África, reclamaron la excepción cultural en la materia.

Globalización y división de funciones Norte-Sur

El tercer elemento que conviene tener en cuenta es que la globalización de la economía está creando actualmente un foso todavía mayor entre el Norte y el Sur y que este foso viene a reforzar la representación que tenemos hoy día del mundo, es decir, una sociedad mundial binaria, entre un Norte muy rico y un Sur muy pobre — lo que, con respecto a África, es una realidad todavía más dura y sus consecuencias en el terreno de la educación, muy importantes. Se suele decir que África ocupa un lugar marginal en la economía mundial. Y se añade que, para que logre integrarse en esta economía mundial, necesita resolver dos grandes problemas. El primero es que tiene que tratar de integrarse en el mercado de bienes y servicios, para lo cual ha de desarrollar su competitividad reduciendo los costes de producción, lo que supone una menor protección social para los trabajadores y una disminución de los costes de los factores técnicos.

El segundo es que África debe hacerse más atractiva para los capitales privados y así acceder al mercado de capitales. Para ello, necesita un entorno macroeconómico que sea favorable a la inversión privada y que atraiga a los capitales. Es en este sentido en el que la política preconizada para África por todas las instituciones de financiación se orienta hacia el ajuste estructural. Ahora bien, esta política tiene sus repercusiones en la educación.

Una disminución de los recursos destinados a la educación, lo que aumenta las tensiones dentro del sistema educativo, reduce el ritmo de la escolarización y deteriora las condiciones materiales y pedagógicas de la educación con la consecuencia de una disminución progresiva de la calidad y del nivel de la enseñanza. Esto se puede observar en la mayoría de los países africanos.

En esta concepción de una sociedad mundial de dos velocidades, la educación está llamada prácticamente a desempeñar la función de mantener a África en el subdesarrollo y predestinarla a no salir de él. Parece que para ella la prioridad exclusiva se reduce a una educación básica. Hay que desarrollar un modelo de educación

específico para los países subdesarrollados. Es decir, la enseñanza secundaria y la superior están consideradas, en las políticas que se aplican en la actualidad, como un lujo. En la medida en que el continente negro no está destinado a participar en la producción de conocimientos fundamentales, tampoco está llamado a inventar tecnologías avanzadas. África queda reducida a la función de cliente y consumidor, y se le prescribe en consecuencia la educación correspondiente. Ésta es la razón por la que cada vez hay más reformas que se orientan hacia la búsqueda de fórmulas coste-eficacia que rebajan la calidad y el nivel de la enseñanza.

Así, África queda marginada del progreso mundial impulsado por la revolución tecnológica y técnica, y el abismo que la separa del resto del mundo no deja de agrandarse. Dentro del continente negro se produce también una segmentación de la sociedad, puesto que las clases que disponen de medios para evitar esta situación a través de la enseñanza privada pueden escapar al destino común.

Desarrollo participativo y colaboración para la educación

Ante esta situación, ¿qué perspectivas abrir, qué respuestas dar? El desarrollo de África, desde luego, va a pasar por el respeto a algunos criterios que se han hecho mundiales, pero no puede llegar a ellos si no es movilizándolo y valorizando su potencial endógeno de desarrollo. Y la educación está llamada a desempeñar una función decisiva en la movilización de este potencial endógeno. Para ello, es esencial que las políticas de educación sean mucho más participativas, es decir, elaboradas no solamente por los Estados o por éstos y los organismos de financiación internacionales, sino también con la participación de las poblaciones.

La participación comunitaria en el desarrollo de la educación permite movilizar en beneficio de ésta nuevos recursos que aumentan y refuerzan:

- el diálogo para la construcción de un modelo educativo más pertinente y más eficaz para las necesidades y realidades concretas de la sociedad africana actual;
- la movilización del patrimonio cultural, de la experiencia histórica y de las prácticas sociales de referencia de las que son portadoras las poblaciones, en calidad de recursos educativos para enriquecer los contenidos, los objetivos y procesos de formación en el sentido de la continuidad histórica y de la acumulación de los factores de desarrollo;
- las posibilidades de ampliación del acceso a la educación y de mejora de las condiciones materiales de funcionamiento de las escuelas.

En el mismo sentido surgen colaboraciones entre los Estados y las sociedades civiles que fomentan la elaboración participativa de las políticas y la definición de programas de seguimiento y apoyo y de evaluación de los resultados obtenidos.

La relación de colaboración sustituye a la relación de tutela jerárquica y así se establece entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil una corriente de intercambios y de cooperación basada en la confianza y en la colaboración, con los siguientes efectos:

- una movilización social más fuerte que ha aumentado la demanda de educación, sobre todo mediante la alfabetización de las mujeres y la escolarización de las muchachas;
- el aumento correspondiente de la oferta, gracias a la mayor participación y a las nuevas sinergias obtenidas, incluyendo en la articulación entre el sistema formal y la educación no formal, un fortalecimiento de las capacidades de todos los actores del sistema con los instrumentos de concertación y de apoyo técnico y financiero que animan y apoyan los procesos de intercambios en todas las etapas (acompañamiento conceptual, metodológico e instrumental de las reflexiones y de las prácticas, fondos de apoyo, centro de recursos para la educación...).

Éstas son las únicas vías para complementar los esfuerzos de los Estados y para que las sociedades africanas tengan un modelo educativo adaptado a sus necesidades y a sus recursos siguiendo unas modalidades de hacerse cargo solidariamente de las necesidades educativas. De esto ha nacido en Senegal la “estrategia de hacer que hagan”, que confía a los operadores no gubernamentales las misiones de negociaciones de proyectos de alfabetización funcional con las poblaciones piloto responsabilizando plenamente a los actores de la concepción y la puesta en marcha de estos programas según un enfoque descentralizado. En cuanto al Estado, asume las funciones de orientación política y de coordinación de los diferentes programas.

Promoción de la identidad cultural y desarrollo endógeno

El desarrollo endógeno preconiza la promoción de la identidad cultural. No puede haber desarrollo endógeno partiendo de comportamientos, culturas y formas de vida orientados al exterior. Y la educación en África debe estar al servicio de la promoción de la identidad cultural africana, que será precisamente el instrumento de movilización y de eclosión del genio cultural de las poblaciones. Sólo entonces podrá integrarse África en la economía mundial aportando su contribución específica.

Para ello es imprescindible introducir las lenguas nacionales africanas en los sistemas educativos. La pertinencia de esta opción no admite un debate serio y hay muchos argumentos desde distintos puntos de vista. Basta con citar algunos:

1. La eficacia pedagógica, que significa que cada uno aprende mejor en la lengua que domina. Los aprendizajes básicos que se realizan en los programas de alfabetización y la enseñanza elemental deben llevarse a cabo en la lengua de la comunidad piloto. Es una condición para el éxito y un factor de ahorro en tiempo de aprendizaje. Las experiencias en curso, comprendidas en los modelos de sustitución, abren nuevas posibilidades que amplían las capacidades de hacerse cargo de las necesidades educativas y de la demanda social de educación.
2. La promoción de la identidad cultural por medio de la utilización de las lenguas africanas en los sistemas educativos se lleva a cabo a través de la promoción de todo un entorno que la acompaña: estandarización y enriquecimiento conceptual

de las lenguas, renacimiento del patrimonio cultural gracias a la producción literaria, filosófica y demás, de los recién alfabetizados y de los intelectuales iniciados en la transcripción de las lenguas africanas, fomento de las capacidades endógenas de invención y de creación en todos los ámbitos de la actividad humana.

3. La interacción convergente entre la escuela y el medio, entre la educación y el desarrollo, entre lo formal y lo no formal, entre la minoría y las poblaciones, gracias a la reconciliación lingüística y cultural que produce la introducción de las lenguas africanas en los sistemas educativos. Esta interacción cuenta con el enorme potencial educativo de las sociedades africanas en la formación de competencias operacionales en el medio.

La planificación de esta introducción plantea:

- el problema del estatuto de las lenguas africanas en la escuela en relación con las lenguas actuales de enseñanza;
- el de la elaboración de programas de enseñanza;
- la cuestión de la realización de investigaciones lingüísticas y didácticas para producir los diccionarios, las gramáticas y los materiales didácticos necesarios para una buena enseñanza;
- por último, la cuestión de la formación del personal.

El desafío de la educación básica para todos y de la formación de un potencial endógeno suficiente para promover un desarrollo duradero no puede ser aceptado mientras esta opción no se convierta en una realidad tangible.

Conclusión

Desde esta perspectiva, la pretendida globalización se debe considerar no como un dato estable, sino más bien como un proceso que todas las naciones, todas las regiones están llamadas a construir. Y para que puedan conseguirlo, tienen que edificar sus propias bases de realización: la educación en África está llamada a desempeñar una función en favor de este proceso.

LOS EFECTOS DEL AJUSTE

EN LA EDUCACION:

ANALISIS DE

LA EXPERIENCIA ASIATICA

Jandhyala B.G. Tilak

El contexto

La importancia del desarrollo de los recursos humanos en general, y del capital humano en el desarrollo socioeconómico en particular, ha sido ampliamente reconocida desde que la “revolución de la inversión humana en el pensamiento económico” fue iniciada por Theodore Schultz en 1960 (Schultz, 1961). De los diversos componentes del capital humano, la educación y la salud se han considerado los más importantes, y por consiguiente, varios países en desarrollo y desarrollados han invertido enormes recursos en la educación. Ésta tuvo una “edad de oro” durante el decenio de 1960, en que recibió una corriente considerable de inversiones públicas: tanto los índices de aumento de la matrícula como los de las inversiones públicas en educación alcanzaron su punto máximo en ese decenio. Esta fase fue seguida por un decenio de retrocesos, durante el cual la teoría del capital humano fue combatida por críticos que sostenían que el papel de la educación en la productividad era desdeñable, y que la educación servía sólo de dispositivo de oculta-

Versión original: inglés

Jandhyala B.G. Tilak (India)

Jefe de la Unidad de Financiación de la Educación, Instituto Nacional de Planificación y Administración de la Educación, Nueva Delhi. Doctor por la Escuela de Economía de Delhi. Ha sido profesor en la Universidad de Virginia, en el Instituto Indio de Educación y en la Universidad de Delhi. También ha trabajado para el Banco Mundial. Entre sus publicaciones recientes figuran *Education for development in Asia* [La educación para el desarrollo en Asia] (1994), *Educational planning at grassroots* [La planificación de la educación en la base] (1991), y varios artículos sobre economía, estudios del desarrollo y educación. Colaboró en la *International encyclopaedia of education*. Editor del *Journal of educational planning and administration* y miembro del consejo de redacción de *Higher education policy*.

miento y de mecanismo para otorgar credenciales (Arrow, 1973; Spence, 1973).

Pero el retroceso resultó ser sólo temporal. Las teorías del ocultamiento y el credencialismo carecían de apoyo empírico, y los aspectos esenciales de la teoría del capital humano permanecieron intactos. En consecuencia, los principios básicos de dicha teoría han sido los menos cuestionados. El decenio de 1980 se caracterizó por un lento y constante restablecimiento de la confianza en el capital humano: tanto los países en desarrollo como los organismos internacionales comenzaron a otorgar seria atención a las inversiones en ese ámbito. Se considera que la contribución de la educación al crecimiento económico es positiva y considerable, cuando se mide no sólo en términos monetarios, sino también en términos materiales, tales como la eficiencia en la agricultura, la productividad laboral, etc. Además, se considera que la contribución de la educación también es considerable no sólo para el crecimiento económico, sino para la reducción de la pobreza, la mejora en la distribución del ingreso, y para diversas dimensiones del desarrollo social, demográfico y político (Tilak, 1989a; 1994a). También se ha comprobado que la importancia relativa del capital humano es mayor en los países en desarrollo y entre la gente pobre que en los países desarrollados y entre los ricos (Psacharopoulos, 1984; 1994). Pero cuando los organismos nacionales e internacionales comenzaron a expresar su adhesión a la educación y su confianza en el capital humano para el desarrollo, comenzó la crisis económica mundial con la primera y la segunda crisis del petróleo, la inflación, la deuda externa en aumento, las políticas de ajuste y de reajuste estructural, y las tendencias a la recesión. Muy pronto se volvió evidente que el último decenio del siglo — el de 1990 — iba a ser el decenio de la contención.

El decenio de la contención en ciertos países asiáticos, como la India, comenzó con la introducción de nuevas políticas económicas, denominadas comúnmente “políticas de ajuste”, asociadas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Resulta sorprendente que, en tanto que muchos países habían adoptado esas políticas tras largos períodos de problemas económicos, como la crisis de la balanza de pagos, la India tuvo que recurrir a ellas de manera más bien súbita al convertirse en un país en ajuste con la introducción de un conjunto de drásticas reformas de política en julio de 1991. Tales políticas han sido aclamadas por algunos como las más prometedoras para convertir a una economía como la de la India en “un tigre”, y al mismo tiempo criticadas por otros por apartarse del sendero del desarrollo planificado y del bienestar trazado por Nehru.

Tales reformas se están llevando a cabo en no menos de 105 países. Desgraciadamente, esas políticas son neutrales en el tiempo, así como en el espacio. Entre otras cosas, parecen poner en tela de juicio el papel dominante del Estado en el desarrollo y fomentar una mayor función para el mecanismo de mercado. Además, insisten específicamente en las reducciones en los gastos públicos. La consecuencia más directa sería una reducción drástica de los subsidios públicos en general, aunque la reducción no deba ser necesariamente — y a menudo no sea — uniforme en todos los sectores. Se teme que estas políticas económicas surtan un efecto perjudicial en todos los sectores de la economía. Se ha comprobado que los efectos de estas reformas varían significativamente en los tres grandes continentes

en desarrollo: África, Asia y América Latina. América Latina cayó en la trampa de la deuda y África sufrió gravemente por lo que atañe a niveles de vida y niveles de desarrollo de la educación. La experiencia de los países asiáticos, sin embargo, se considera diferente, y la de los Estados del Asia Oriental, verdaderamente favorable. Por ello, muchos países parecen ansiosos de emular la experiencia del Asia Oriental. De ahí que un examen de la experiencia asiática pueda resultar particularmente útil.

La mayor parte de los estudios han centrado su atención en los países de África y de América Latina, y no existe mucha documentación sobre los países asiáticos. El presente artículo se propone, pues, colmar esta laguna en la investigación y la información. Tal examen puede también beneficiar a los países asiáticos que acaban de adoptar, o probablemente adopten, políticas de ajuste análogas, así como a los países de otras regiones del mundo. Puede asimismo resultar provechoso para los organismos crediticios que estén examinando la necesidad de modificar sus políticas en los países de Asia.

Con ayuda de algunos datos fácilmente disponibles sacados de las publicaciones de la UNESCO y el Banco Mundial, y de algunos estudios recientes, en las secciones siguientes se hacen algunas comparaciones entre los países que practican políticas de ajuste y los que no las practican en cuanto a desarrollo de la educación, siguiendo la clasificación de países hecha por Kakwani, Makonnen y van der Gaag (1990). El objetivo es examinar si existe alguna diferencia apreciable en las tendencias del desarrollo de la educación entre ambos tipos de países. Con tal objeto, se ha escogido una lista seleccionada de indicadores del desarrollo de la educación, concentrándose en la asignación de recursos financieros, el crecimiento de los coeficientes de matrícula, y en la calidad y la equidad. Por otra parte, el centro del debate se inclina en favor de la enseñanza primaria. Pero antes, una breve exposición acerca de la manera en que suele tratarse a la educación durante los períodos de crisis y austeridad.

La educación bajo la austeridad económica

INVERSIONES EN EDUCACION

De un modo general, *la relación entre las inversiones en educación y el estado de la economía no es simple ni directa*. En condiciones de bienestar económico (incluidas las de progreso económico), la asignación de recursos a la educación suele ser la que menos sufre la influencia de los factores económicos. Los factores de capacidad económica, tales como el producto nacional bruto (PNB) *per cápita* y el gasto público en educación, no están relacionados significativamente. Sociedades económicamente más pobres, como Kerala en la India y Sri Lanka en el Asia Meridional, gastan en educación una proporción mayor de su PNB que muchas economías que cuentan con un PNB superior o un mayor ingreso *per cápita* (Tilak, 1984; 1986). Los criterios de eficiencia, tales como el índice de beneficio del gasto en educación, no están relacionados significativamente con los niveles del gasto público en educa-

ción (Tilak, 1982). Además, ni las necesidades de recursos humanos de la economía ni los factores sociales, como las directivas constitucionales sobre la generalización de la enseñanza primaria y los niveles generalizados de analfabetismo, guían a los planificadores de la educación en sus decisiones sobre las inversiones en ese ámbito (Tilak, 1980).

En cambio, parece existir una relación intensa y positiva entre las condiciones económicas y la inversión pública en educación durante los períodos de crisis, tales como los períodos de ajuste. El empeoramiento de las condiciones económicas sí tiene una influencia considerable sobre la asignación de recursos a la educación, ya que muchos responsables de la formulación de políticas consideran que la educación es un fácil chivo expiatorio en esas circunstancias. Además, la índole de la inversión en educación no es ampliamente reconocida. El gasto en educación se sigue considerando no como una inversión que es preciso ampliar, sino como un consumo, una carga social, incluso una especie de bienestar social cuando es preciso hacer economías, y cuanto más graves son los problemas generales, más necesario es economizar. Que los beneficios de la educación no sean tangibles ni inmediatamente evidentes contribuye a que se restrinja la corriente de recursos hacia ese ámbito. En consecuencia, la educación se convierte en un sector sumamente vulnerable en condiciones económicas en deterioro (véase Tilak, 1989b, 1989c, 1990b).

Así, en tanto que en condiciones económicas normales no parece existir una relación significativa entre la situación económica y la inversión pública en educación, al empeorar las condiciones se manifiesta una relación positiva intensa, con un deterioro tanto de la economía como de la inversión en educación.

PRIORIDADES

Durante el periodo de deterioro económico, las prioridades se distorsionan y algunos aspectos positivos de la educación se compensan con algunos aspectos opcionales. En la mayor parte de los sistemas políticos modernos, las presiones populares son importantes. Ningún Estado benefactor moderno puede permitirse enfrentar el descontento popular y las consecuencias asociadas de clausurar el sector de desarrollo humano, como las instituciones educativas, aun durante una crisis económica grave. Entre ambas fuerzas, es decir, por una parte el deterioro de las condiciones económicas, y por la otra, las presiones populares de carácter sociopolítico para lograr la expansión de la educación, los responsables de la formulación de políticas llegan a algunas soluciones de consenso.

En primer lugar, *la calidad de la educación se compensa con la expansión cuantitativa.* Los encargados de la formulación de políticas encuentran una solución intermedia a fin de mantener aparentemente el *statu quo* satisfaciendo bastante bien la demanda cuantitativa, diluyendo la calidad de la educación, según se refleja en la insuficiencia de la asignación de recursos materiales y monetarios. Se abren cada vez más escuelas, establecimientos superiores y hasta universidades, pero con un cuerpo docente insuficiente y asignaciones inadecuadas para edificios, material pedagógico, libros, bibliotecas, materiales de laboratorio, etc. Por consiguiente, no

sólo las escuelas, sino también los establecimientos superiores y las universidades resultan insuficientemente financiados, funcionan en edificios ruinosos y en espacios abiertos sin ningún mobiliario. Se nombra a maestros subcalificados o sin formación. Se da preferencia a los cursos intensivos breves, y no a los programas de larga duración, y a los programas de formación a corto plazo, en vez de a los de largo plazo, y así sucesivamente. En otras palabras, los recursos se distribuyen de manera tan diluida, que la calidad de la educación se resiente.

En segundo lugar, *la equidad en la educación se compensa con la cantidad*. Aunque el total de la matrícula aumenta debido a la existencia de una gran demanda no satisfecha de todos los niveles de educación (particularmente de educación superior), la composición interna de la matrícula sufre un cambio drástico, en el que se ven favorecidos los grupos de más altos ingresos, en detrimento de los segmentos social y económicamente más débiles de la sociedad. Si bien el total del gasto público en educación puede aumentar, las asignaciones para partidas tales como becas para los necesitados y para el bienestar de los estudiantes se ven por lo general reducidas. Puede ocurrir que el número total de escuelas aumente, pero las escuelas especiales destinadas a los sectores más pobres, como las escuelas *ashram* en la India, los albergues para los alumnos desfavorecidos, etc., no sólo no aumentarán, sino que de hecho disminuirán. Así pues, parece sacrificarse la equidad en aras de la expansión cuantitativa.

En tercer lugar, en condiciones de austeridad económica, son principalmente *los grupos de ingresos medios y superiores los que se benefician, incluso a costa de los sectores que trabajan para la educación de masas* (véase Tilak, 1990a). Por lo general, las prioridades de inversión pasan de la enseñanza primaria, la educación de adultos y otros programas de educación de masas, a la educación superior. Puede ocurrir que los programas de alfabetización caigan en el olvido, en favor de la expansión del sector universitario. En las sociedades en las que la enseñanza superior es relativamente democrática — es decir, cuando un número elevado de alumnos provienen de los grupos de sectores inferiores y medios — también sufre este nivel de la educación. Esto obedece a diversos factores, incluso los intereses creados de la clase dirigente — los políticos y la burocracia. Así, aun en períodos de crisis económica, los índices de crecimiento de las instituciones de educación superior de la elite son más elevados que los de las instituciones de educación de masas.

En cuarto lugar, *la expansión aparente se produce al mismo tiempo que la erosión oculta de la inversión pública*. Aunque se constaten aumentos en el total de las asignaciones para educación, esos aumentos tenderán a ser en precios corrientes del mercado, mientras que en precios reales habría una disminución considerable. Así ha ocurrido con los presupuestos anuales, y también (aunque parezca mentira) con los gastos de educación del tercero, cuarto y quinto plan quinquenal en la India (véase Tilak, 1995; 1996). Debido a las presiones populares y a las estrategias populistas, los salarios y los sueldos de los maestros y del personal de los centros de enseñanza aumentan, pero sólo en términos monetarios, ya que en realidad es inferior al aumento en los precios, lo cual da como resultado una disminución en térmi-

nos reales. Así, en las inversiones públicas se produce de hecho una erosión oculta, aunque aparentemente se puedan percibir aumentos significativos.

POLITICAS INDESEABLES

En el proceso de buscar nuevas estrategias y métodos de financiación de la educación, se aprueban y legalizan ciertos métodos indeseables. Las recientes políticas y cambios de política con respecto a la ayuda extranjera para la educación (véase Tilak, 1995) y la privatización en la India son prueba de ello. Países que han rechazado previamente la ayuda externa por razones políticas, sociales, económicas y de educación, liberalizan sus políticas y procuran obtener ayuda externa (véase Tilak, 1993). Se modifica completamente el enfoque relacionado con la ayuda extranjera para la educación, como ocurre en la India.

La privatización de la educación puede adoptar diferentes formas (véase Tilak, 1991; también 1994c), entre las cuales: a) un grado “extremo” que supone la privatización total de nuevas escuelas, establecimientos superiores y universidades administrados y financiados por el sector privado, con escasa intervención del gobierno, y motivada por el lucro (por ejemplo, establecimientos superiores con gastos de capitación en la India); b) una forma “fuerte” de privatización, que supone recuperar de los estudiantes el gasto total, incluso el de la educación pública; c) una forma “moderada” de privatización, caracterizada por el suministro público de educación, pero con un nivel discreto de financiación con cargo a fuentes no gubernamentales mediante el aumento de la matrícula, préstamos estudiantiles, impuestos, etc.; y d) una pseudo-privatización, en la cual las escuelas y los establecimientos superiores privados reciben casi todo el importe de sus gastos del gobierno, causando con ello distorsiones en la asignación de los recursos públicos. Todas estas formas de privatización son aprobadas y fomentadas por el gobierno y la sociedad en su conjunto.

El ajuste en Asia

Debido a la situación económica en constante deterioro, en especial la de los gobiernos, junto con problemas a largo plazo y complicados externamente, desde los comienzos del decenio de 1980 varios países han adoptado políticas de ajuste. Estas políticas han producido efectos diversos en varios sectores sociales y económicos de los países concernidos. Principalmente, se ha comprobado que los efectos de este “instrumento ciego” son perjudiciales y “más duros” en los sectores sociales, en especial la educación, que en otros sectores. La disminución del gasto público en educación (total y por estudiante — en precios reales y algunas veces en precios corrientes, como proporción del PNB y del total del gasto público), la disminución en los coeficientes brutos de matrícula, especialmente a nivel de primaria, y una disminución en los indicadores relativos a la calidad y la equidad de la educación están asociados estrechamente con las políticas de ajuste estructural en varias economías en desarrollo. Dentro del sector de la educación, se ha comprobado que el hacha cae

más implacablemente sobre la enseñanza primaria que sobre la superior, sobre los presupuestos de capital que sobre los presupuestos recurrentes, y sobre la calidad que sobre la expansión cualitativa¹.

¿Cuál es la experiencia de los países en desarrollo de Asia? Si bien los países asiáticos se vieron menos gravemente afectados por la crisis económica mundial de los decenios de 1970 y de 1980, varios de ellos habían de adoptar el ajuste, incluidas las políticas de ajuste estructural, habiendo recibido préstamos con ajuste del Banco Mundial/FMI y también de otras entidades bilaterales y multilaterales que insisten en políticas de ajuste análogas. Filipinas fue uno de los primeros países de Asia en adoptar los programas de ajuste estructural a partir de 1980. Le siguió Pakistán en 1982. Los países del Asia Oriental que recientemente han comenzado a industrializarse y han logrado un rápido crecimiento económico “no se han librado del necesario ajuste estructural” (Koo y Nam, 1990, pág. 261). La República de Corea y Tailandia recibieron sus primeros préstamos con ajuste estructural en 1981 y 1982, respectivamente. En 1987, Nepal tuvo que recurrir a la misma práctica. La India fue la última en ingresar en esta área del ajuste estructural y los efectos positivos del ajuste están aún por observarse.

Así pues, más de media docena de los grandes países de Asia han tenido alguna experiencia de ajuste estructural. Otros, como Bangladesh, China, Indonesia y Sri Lanka, también habían recibido otros préstamos con ajuste (sectorial/programa), comenzando con Bangladesh en 1980. Ese mismo año, el Pakistán había aceptado préstamos de ajuste sectorial, seguidos por préstamos de ajuste estructural en 1982, mientras que en muchos otros países, los préstamos de ajuste estructural precedieron a los de ajuste sectorial (véase Nicholas, 1988; Noss, 1991, págs. 51-55). Algunos países adoptaron políticas similares al ajuste “voluntariamente”. En Indonesia, por ejemplo, a partir de principios del decenio de 1980 se llevó a cabo una serie de programas de “ajuste”, con devaluaciones de moneda primeramente en 1983, y más tarde en 1986 (Azis, 1990, pág. 242). Singapur pasó por una fase de “restauración económica” durante el período comprendido entre 1979 y 1984, pero el programa incluía componentes de política, tales como aumentos de salarios, incentivos fiscales y actividades de formación, algo diferentes de los de otros programas de “ajuste” (Tan, 1990, pág. 400). Muchas otras economías del Asia Oriental habían adoptado algún tipo de programas de ajuste incluso en los años setenta, cuando no antes (véase Agrawal *et al.*, 1992; Kohsaka y Ohno, 1996).

El resto del presente artículo se centrará esencialmente en los efectos de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial/FMI, que son claramente distintos de otros por su naturaleza y efectos. Se trata de programas de ajuste estructural que no hacen referencia directa a la educación ni a ningún sector social, pero cuyos efectos, según la impresión general, son los más graves. Con respecto a este tipo de programas de ajuste, se ha afirmado que “Asia en su conjunto logró mejores resultados en el ajuste y el crecimiento que otras regiones, y que su experiencia comprende, con todo, una variedad de éxitos y fracasos” (Karaosmanoglu, 1991, pág. 412).

Como en muchos otros países, las políticas de ajuste estructural en los países

de Asia no contienen ninguna política explícita con respecto a la educación. Con todo, los programas de ajuste educacional que “podrían acompañar y reforzar las estrategias económicas más amplias del ajuste estructural” (King, 1990) sí contienen condiciones de política relativas a la educación². Durante todo el proceso de ajuste, varios países asiáticos trataron de proteger la educación del impacto negativo de las políticas de ajuste; muchos tuvieron éxito, algunos lograron un “éxito limitado”, un “éxito parcial” o un “semiéxito”, en tanto que otros fracasaron en sus esfuerzos.

Mientras que el gasto público en general, y en sectores sociales como la educación, en particular, disminuyó en muchas regiones o países, en la mayor parte de los países de la región de Asia aumentó debido a las políticas de ajuste o a pesar de éstas. Se ha comprobado, por ejemplo, que la parte de la salud y la educación en el gasto público aumentó entre 1980-1981 y 1985-1987 en nueve de los diez países asiáticos estudiados (Cornia y Stewart, 1990, pág. 16). De un modo general, se estima que el impacto de las políticas de ajuste en los países asiáticos no ha sido tan grave como en los países de África y de América Latina. Esto obedece en parte a que muchos de los países de Asia han adoptado políticas orientadas hacia el interior, con menor dependencia de la deuda externa. Estas políticas incluían importaciones reducidas (por ejemplo, los países del Asia Meridional), la penetración en los mercados de exportación (por ejemplo, los países de industrialización reciente del Asia Oriental, principalmente), y la dependencia de países como la India y China de la expansión de la demanda interna. Otros países (como Filipinas y Tailandia) adoptaron políticas “neutrales” con respecto a las estrategias que miraban hacia el interior o el exterior (véase OIT, 1987; Lo, Song y Furukawa, 1989; Banco Asiático de Desarrollo, 1992, 1994).

En la larga lista de Kakwani *et al.* (1990)³, los países asiáticos figuraban en sólo tres grupos: los países con ajuste intenso (Pakistán, Filipinas, República de Corea y Tailandia), los países con ajustes posteriores a 1985 (denominados aquí simplemente países en ajuste, Bangladesh, China, Indonesia y Nepal), y los países no en ajuste (del tipo I) que no necesitaron políticas y préstamos del tipo de las del Banco Mundial/FMI (Myanmar, India, Sri Lanka y Malasia). Las dos categorías anteriores juntas se denominan aquí países en ajuste. Según esta clasificación, en el presente análisis, la India es considerada como un país no en ajuste, aunque desde 1991 haya adoptado políticas de ajuste. Sri Lanka también es considerado un país no en ajuste, aunque haya adoptado políticas de estabilización y ajuste FMI/Banco Mundial desde 1965 (Jayalath, 1995).

MODIFICACIONES DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION

Uno de los efectos más intensos de las políticas de estabilización y ajuste estructural resulta ser una reducción del gasto público en general, y en los sectores sociales como la educación en particular. Esto obedece a que las políticas de estabilización y ajuste tienen por objeto una reducción del déficit del presupuesto público, y prevén una función reducida del Estado y una función correlativamente aumentada del

mecanismo de mercado. Paradójicamente, algunos gobiernos declaran que la financiación adecuada de los sectores sociales como la educación y la salud, son “precisamente los objetivos de [nuestro] programa de estabilización con reforma estructural” (Singh, 1992, pág. 31). Se sostiene que la estabilización macroeconómica y las reformas estructurales liberan fondos para la inversión pública en sectores como la educación. Sin embargo, con la introducción de las políticas de ajuste, los presupuestos de educación fueron recortados drásticamente y el papel del Estado

CUADRO 1: Tendencias en el gasto público en educación

	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
COMO PORCENTAJE DEL PNB											
Países en ajuste intenso											
Filipinas	1,9	1,6	1,3	1,7	2,0	2,2	2,9	2,9	2,9	2,3	2,4
Pakistán	2,2	2,0	2,7	3,0	3,2	2,6	2,6	2,6	2,7	nd	nd
Rep. de Corea	2,2	3,7	4,5	4,0	3,9	3,3	3,6	3,5	4,0	4,2	nd
Tailandia	3,6	3,4	3,9	3,8	3,6	3,2	3,2	3,6	3,5	4,0	nd
Países en ajuste											
Bangladesh	1,1	1,5	1,9	2,2	2,0	2,1	2,2	2,0	2,2	2,3	nd
China	1,8	2,5	2,7	2,1	2,4	2,3	2,4	2,3	2,2	2,0	1,9
Indonesia	2,7	1,7	2,2	nd	nd	0,9	nd	1,1	1,2	2,2	1,3
Nepal	1,5	1,8	2,8	2,6	nd	nd	nd	2,0	2,7	2,9	nd
Países no en ajuste											
India	2,8	2,8	3,0	3,5	3,7	3,0	3,0	2,7	3,2	3,3	3,1
Malasia	6,0	6,0	6,6	7,8	6,9	6,1	5,7	5,5	5,6	5,5	5,1
Sri Lanka	2,8	3,1	3,0	3,5	3,7	3,0	3,0	2,7	3,2	3,3	3,1
COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE LOS GASTOS PUBLICOS											
Países en ajuste intenso											
Filipinas	11,4	10,3	7,4	nd	nd	12,7	11,5	10,1	10,5	nd	nd
Pakistán	5,2	5,0	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Rep. de Corea	13,9	23,7	28,2	27,3	26,6	23,2	23,3	22,4	25,6	14,8	nd
Tailandia	21,0	20,6	18,5	19,4	17,9	16,6	nd	20,0	19,1	19,6	nd
Países en ajuste											
Bangladesh	13,6	8,2	10,5	10,5	9,9	10,3	10,5	10,3	11,3	8,7	nd
China	6,3	9,3	12,2	nd	11,1	12,1	12,4	12,8	12,7	12,2	12,2
Indonesia	13,1	8,9	9,3	nd	nd	4,3	nd	nd	nd	nd	nd
Nepal	11,5	12,7	10,8	10,8	nd	nd	nd	8,5	12,3	13,3	nd
Países no en ajuste											
India	9,4	10,0	9,4	nd	8,5	nd	nd	10,9	11,9	11,5	nd
Malasia	19,3	14,7	16,3	16,9	nd	18,5	18,2	18,3	18,0	16,9	nd
Sri Lanka	10,1	8,8	8,0	9,4	10,9	7,8	7,8	8,1	8,4	8,8	7,8

nd = no disponible.

Fuente: *Anuario estadístico*. París: UNESCO, 1995 y años anteriores.

comenzó a declinar en numerosos países en desarrollo. Los países asiáticos no constituyen una verdadera excepción, como puede apreciarse en el Cuadro 1.

En conjunto, el gasto en educación, según lo revela la proporción del PNB que se le asigna, disminuyó en seis de los ocho países en ajuste. La disminución más marcada se percibe en un país en ajuste como Indonesia y, en menor grado, en países en ajuste intenso como Pakistán (1987-1991) y la República de Corea (1985-1990). La parte de la educación en el PNB disminuyó en menor medida en Tailandia a fines de los años ochenta (con un aumento subsiguiente entre 1989 y 1992) y más marginalmente en China durante el período posterior a 1985. En varios de estos países acerca de los cuales se dispone de datos, la inversión pública en educación como proporción del total del gasto público también disminuyó; es el caso de Indonesia, donde pasó del 9,3% en 1985 al 4,3% tres años más tarde. La disminución fue igualmente espectacular en la República de Corea, donde la parte de la educación en el total del gasto público disminuyó del 28,2% en 1985 al 14,8% en 1992.

Ahora bien, por contraste, en Filipinas, país que ha estado sometido a un intenso ajuste, ha habido un aumento constante en la prioridad asignada a la educación en el PNB desde 1980 (aunque puede percibirse una leve disminución entre 1991 y 1993). En Malasia, país no en ajuste, la parte de la educación disminuyó del 7,8% en 1986 al 5,6% en 1991. Las modificaciones en otros países, incluidas las disminuciones, son insignificantes y corresponden a lo que probablemente hubiese ocurrido incluso de no haberse realizado las operaciones de ajuste.

Sin embargo, no sólo es la reducción del gasto total en educación, sino también la índole y la calidad de los gastos sujetos a recortes lo que es importante. En situaciones de penuria económica, no es raro que los gastos corrientes aumenten a costa de las inversiones de capital en educación, ya que los gastos corrientes (compuestos esencialmente de los sueldos del personal docente y personal afín) no pueden reducirse ni siquiera durante la reestructuración económica y el ajuste. Por consiguiente, tiende a haber un aumento en la parte relativa de los gastos corrientes en el total de los gastos en educación⁴. Tal no parece ser el caso en casi todos los países asiáticos aquí considerados, ya que sólo pueden observarse cambios marginales en la composición del gasto en educación. Una excepción notable es China, donde la parte de los gastos corrientes aumentó claramente del 80,9% en 1986 al 93,9% en 1991⁵.

ASIGNACION A LA ENSEÑANZA PRIMARIA

En condiciones de ajuste, la pauta general de asignación intrasectorial parece favorecer a la enseñanza superior y discriminar la enseñanza primaria, como demuestra la disminución en la parte relativa de la enseñanza primaria en los presupuestos de educación en varios países en desarrollo. Según cifras de la UNESCO, así ocurrió en Bangladesh, donde la parte relativa disminuyó del 51% en 1985 al 44% en 1992 y, en grado algo menor, en el Pakistán (del 39,4% en 1980 al 36% en 1987). La disminución en la República de Corea, del 50% en 1980 al 42,2% en 1992, no debe

ser motivo de preocupación, dado que la enseñanza primaria está prácticamente generalizada. Ahora bien, el Pakistán y Bangladesh tienen mucho por recorrer para lograr la generalización de la enseñanza primaria. Entre los demás países en ajuste, se verifica cierto aumento en la parte de la enseñanza primaria en China y Nepal. Entre los países no en ajuste, la India ha realizado un esfuerzo concertado para asignar una parte cada vez más elevada del total de los gastos en educación a la enseñanza primaria⁶. Por último, la parte de la educación superior no aumentó apreciablemente durante el mismo período en ningún país de la región, excepto India y Malasia. La disminución en la parte de la enseñanza superior se considera notable en la India durante los años noventa, es decir, después de la introducción de las políticas de ajuste.

Lo que es más importante, el gasto real por alumno en la enseñanza primaria (como múltiplo del PNB *per cápita*) no reflejó disminución alguna entre 1980 y 1988 en ningún país, aunque el aumento es muy pequeño; pero hay una disminución modesta entre 1990 y 1992 en China, Malasia, Nepal, el Pakistán y Tailandia⁷. Por contraste, la enseñanza superior sufrió entre 1980 y 1990, ya que se produjo una disminución en todos los países, excepto el Pakistán, país en ajuste intenso, y la India durante la fase de no ajuste. Más claramente, los gastos corrientes a nivel de primaria registraron un aumento significativo en términos reales en casi todos los países de la región acerca de los cuales se dispone de datos para el período comprendido entre 1980-1985. Las excepciones son solamente Filipinas y Nepal, donde hubo una disminución de un 30% entre 1980 y 1985 (Cuadro 2). En todos los demás países, el crecimiento es positivo y bastante importante.

CUADRO 2: Gastos en enseñanza primaria (en 1985, en dólares de los Estados Unidos)

	1980	1985	% Cambio
Países en ajuste intenso			
Filipinas	39,2	26,9	-31,38
Pakistán	23,6	28,0	19,13
Rep. del Corea	162,1	310,9	91,80
Tailandia	53,5	101,7	90,09
Países en ajuste			
Bangladesh	7,4	16,4	121,62
Nepal	19,6	13,7	-30,10
Países no en ajuste			
India	22,5	30,6	36,00
Sri Lanka	17,3	20,8	20,23
Malasia	205,1	282,2	37,59

Fuente: Lockheed, Verspoor *et al.*, 1991.

AUMENTO DE LAS MATRICULAS

Uno de los efectos dominantes y más significativos de las políticas de ajuste en la educación que está bien documentado, es una disminución sistemática de los coeficientes brutos de matrícula en la enseñanza primaria. Incluso Kakwani, Makonnen y van der Gaag (1990), que no encontraron "pruebas perceptibles" del impacto negativo del ajuste en diversos indicadores sociales, descubrieron que las tendencias regresivas en los coeficientes de matrícula eran una excepción notable.

El aumento de la matrícula (en términos absolutos) en las escuelas primarias de los países asiáticos es básicamente positivo (aunque el índice de aumento en sí mismo pueda ir en disminución), salvo en aquellos países donde: a) la enseñanza primaria está prácticamente generalizada, y/o b) el índice de crecimiento de la población del grupo de edad pertinente es negativo, lo cual es comprensible. Sin embargo, puede observarse una disminución significativa del coeficiente "bruto" de matrícula en la escuela primaria en el Pakistán, donde cayó de un nivel ya bajo del 48% en 1985 al 44% en 1990; es éste uno de los coeficientes de matrícula más bajos de mundo y, en la región de Asia, sólo mejor que los del Afganistán y Bhután (Cuadro 3). Los coeficientes netos de matrícula podrían ser aún más bajos. El nivel de ingreso de estudiantes en el Grado I^o en el Pakistán también disminuyó del 74% en 1989 al 69% en 1988, mientras en muchos otros países está por encima del 100%, y fue en aumento durante el período comprendido entre 1980 y 1988 (excepto en Tailandia). De hecho, tanto el coeficiente de matrícula de primaria como el nivel de ingreso aparente de estudiantes disminuyeron en Tailandia (del 98% en 1980 al 85% en 1988), aunque el coeficiente bruto de matrícula parece haber aumentado claramente en los años posteriores. Esto no es

CUADRO 3: Coeficientes brutos de matrículas (porcentajes)

	1975	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Países en ajuste intenso											
Pakistán	41	39	48	44	45	44	44	44	nd	nd	nd
Tailandia	84	99	96	96	95	87	86	88	99	98	nd
Países en ajuste											
Bangladesh	73	62	60	60	59	70	70	77	nd	nd	nd
Nepal	51	88	82	82	83	82	95	103	105	109	nd
Países no en ajuste											
India	81	83	96	98	99	99	98	98	99	101	102
Malasia	nd	93	101	nd	nd	nd	96	93	93	93	93

Nota: Se excluyen los países con 100% de coeficiente bruto de matrícula en 1980-1985 y los que continúan estando por encima del 100%.

nd = no disponible

Fuente: *Anuario estadístico*. París: UNESCO, 1995 y años anteriores.

muy preocupante, ya que Tailandia está bien encaminada hacia el logro de los objetivos de "Educación para Todos" (Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, 1990)⁹, en comparación con el Pakistán (véase Haq, 1988; Banco Mundial, 1984).

La disminución de los coeficientes de matrícula o de la demanda de educación durante la reestructuración económica y el ajuste puede explicarse por la disminución real de los ingresos de los hogares. Aun cuando los costos de oportunidad unitarios también disminuyan, la necesidad de aumentar el suministro de trabajo (incluido el trabajo infantil) es imperiosa, ya que se trata de elevar los niveles descendentes del ingreso de los hogares¹⁰. Aunque tal podría ser el caso del Pakistán, lo opuesto es cierto en Bangladesh, otro país en ajuste. En este último caso, el coeficiente bruto de matrícula registró un aumento significativo, del 60% en 1985 al 77% en 1990. Incluso el coeficiente neto de matrícula en Bangladesh aumentó considerablemente, del 54% al 69%, durante el mismo período. Además, Bangladesh pudo mantener un coeficiente de matrícula estable en la educación secundaria, aunque al nivel sumamente bajo de menos del 20%.

Los coeficientes de matrícula aumentaron en todos los demás países donde la enseñanza primaria aún no está generalizada, y se estabilizaron en aquellos países donde el coeficiente está por encima del 100%. Después de todo, una disminución del coeficiente bruto de matrícula, digamos de 130 a 120, puede no significar una disminución en la matrícula. De hecho, podría sugerir un mejoramiento de los niveles de eficiencia, ya que la diferencia entre los coeficientes de matrícula bruto y neto disminuye. Esto se denomina también "edad-eficiencia" (Psacharopoulos y Nguyen, 1986).

CALIDAD DE LA EDUCACION

Si bien hay varios aspectos de la calidad de la educación, un indicador estándar que se utiliza comúnmente es el número de alumnos por maestro. A falta de datos sobre otros indicadores de calidad, y a pesar de quienes sostienen que el tamaño de la clase no guarda relación alguna con la calidad, la proporción entre alumnos y maestros se sigue considerando la mejor medida única de la calidad, especialmente en los países donde tal proporción resulta alarmante por lo elevada. Tal vez pudiera determinarse un nivel de umbral de la proporción entre maestros y alumnos, por encima del cual se considerase que existe una erosión en la calidad de la educación. Inversamente, una proporción entre alumnos y maestros por debajo del umbral reflejaría un aumento en la calidad de la enseñanza, aunque una proporción muy baja podría también denotar ineficiencia económica, o ineficiencia en la utilización de los recursos humanos de la enseñanza.

Si bien en la República de Corea y en Bangladesh la proporción alumno/maestro era similar — alrededor de 50:1 — en 1975, la primera pudo reducirla gradualmente a 31:1 en 1993¹¹. La proporción en Bangladesh, sin embargo, ha aumentado sistemáticamente desde 1985 para convertirse (63:1) en una de las más altas del mundo en 1990. Resulta sorprendente que haya habido un aumento simultáneo en

los coeficientes bruto y neto de matrícula en la enseñanza primaria en Bangladesh, lo cual indica que la calidad parece haber sido compensada por la cantidad. De hecho, el número de maestros en las escuelas primarias de Bangladesh ha ido en descenso a través de los años. Con un índice de crecimiento del número de maestros del 4,3% por año durante el período comprendido entre 1980 y 1985, en comparación con el -0,4% durante 1985-1989, el número total ha disminuido de 191.000 en 1987 a 187.000 en 1989.

Otro país donde se ha producido un descenso en el número de maestros es el Pakistán, donde disminuyó en un -3,42% por año entre 1985 y 1987, en comparación con un índice anual de crecimiento del 5,9% entre 1980 y 1985. En Tailandia, el índice de crecimiento fue también negativo (-3,03% entre 1985 y 1988, comparado con el -0,67% entre 1980 y 1985). Además, la proporción de maestros subcalificados y sin formación puede haber aumentado en el número total.

La eficiencia interna a nivel de primaria, por lo que hace a los alumnos que repiten curso o abandonan los estudios, no parece haberse visto afectada por las políticas de ajuste y de reestructuración económica adoptadas por varios países asiáticos¹². Según el coeficiente de eficiencia¹³, ha habido un aumento notable en Bangladesh y una disminución insignificante en otros países. En general, son escasos los países asiáticos en los que se deterioró la eficiencia interna en la enseñanza primaria. Esto puede obedecer en buena parte a políticas como la promoción automática o la no retención de estudiantes, adoptadas en numerosos países.

COMPOSICION DE LAS MATRICULAS

Durante el proceso de ajuste, los niveles de vida se ven afectados negativamente, con lo cual los sectores económica y socialmente más débiles de la población se vuelven más vulnerables y ven reducidos sus niveles de participación en la educación. Sin embargo, no se dispone de datos detallados acerca de los cambios temporales en las características socioeconómicas de los estudiantes durante las fases de ajuste y reestructuración económica para examinar si la matrícula de los grupos más pobres disminuyó y, por lo tanto, si la equidad en el acceso a la educación se vio afectada o no.

En cambio, se dispone de datos sobre la matrícula femenina y sobre las disparidades asociadas al sexo. Las disparidades asociadas al sexo en los niveles educativos de la población adulta parecen haberse ampliado en tres de los cuatro países en ajuste intenso (Pakistán, la República de Corea y Filipinas), y en dos países en ajuste (Indonesia y Nepal) (Cuadro 4). En Pakistán, el coeficiente de discriminación (definido como la razón entre los coeficientes de matrícula masculino y femenino, menos uno) aumentó del 2,8 en 1980 al 3,3 en 1990. En Indonesia, Filipinas y la República de Corea también ha aumentado ligeramente. Por contraste, en los tres países que no están en ajuste, las pruebas indican lo contrario; hubo una mejora significativa en Malasia y una mejora mínima en la India y Sri Lanka.

Al mismo tiempo, la matrícula femenina como proporción del total de las matrículas aumentó en todos los países. También la discriminación por sexo en la

CUADRO 4: Cambios en años medios de escolaridad de la población adulta (25+) y discriminación por sexo

	1980				1990			
	Total	M	F	CoDis	Total	M	F	CoDis
Países en ajuste intenso								
Filipinas	6,6	6,8	6,4	0,0625	7,4	7,8	7,0	0,1143
Pakistán	1,7	2,7	0,7	2,8571	1,9	3,0	0,7	3,2857
Rep. de Corea	6,6	8,1	5,1	0,5882	8,8	11,0	6,7	0,6418
Tailandia	3,5	4,1	2,9	0,4138	3,8	4,3	3,3	0,3030
Países en ajuste								
Indonesia	3,1	3,9	2,3	0,6957	3,9	5,0	2,9	0,7241
Nepal	1,8	2,7	0,9	2,0000	2,1	3,2	1,0	2,2000
Países no en ajuste								
India	2,2	3,3	1,1	2,0000	2,4	3,5	1,2	1,9167
Malasia	4,0	4,7	3,3	0,4242	5,3	5,6	5,0	0,1200
Sri Lanka	5,5	6,2	4,8	0,2917	6,9	7,7	6,1	0,2623

Fuente: Tilak, 1994a.

Nota: CoDis = coeficiente de discriminación.

matrícula, expresada en coeficiente de discriminación, disminuyó en todos los países en los niveles de primaria, secundaria y superior, con la excepción de la enseñanza superior en Sri Lanka (UNESCO [a]; Tilak, 1994a).

EFFECTOS SOBRE OTRAS POLITICAS

Las políticas de ajuste se asocian generalmente con "condiciones". Aunque rara vez las políticas de ajuste estructural incluyan condiciones sobre las políticas de educación, las políticas de ajuste educacional contienen tales condiciones (véase Stevenson, 1991, págs. 53-55). Los préstamos y créditos a la educación en Bangladesh incluían condiciones sobre calidad, acceso y creación de instituciones. Entre las condiciones que se teme surtan efectos perjudiciales sobre la educación figuran: a) la privatización; y b) las medidas relativas a la recuperación de los gastos, tales como la introducción o el aumento de los derechos de matrícula en las escuelas. Ambas condiciones producen cambios significativos en las políticas educacionales.

Se sugiere que la reestructuración económica contribuye al crecimiento de las escuelas privadas, ya que se reduce el gasto público. Según los datos disponibles sobre el aumento de la matrícula en las escuelas privadas¹⁴, el papel del sector privado parece limitarse a la enseñanza primaria en varios países de Asia. Las escuelas privadas incluyen escuelas de administración privada, pero no necesariamente de

financiación privada. Un elevado número de escuelas privadas son financiadas por el Estado, de ahí que la distinción entre escuelas privadas y públicas radique principalmente en la gestión. En Sri Lanka, un país no en ajuste, la parte de la matrícula privada en la enseñanza primaria y secundaria es insignificante, y ha permanecido más bien constante a esos niveles bajos a través de los años. La cifra correspondiente para la enseñanza primaria en Nepal, sin embargo, era la misma (1%), pero aumentó cuatro veces entre 1980 y 1990, y al 6% en 1992. En la República de Corea, Filipinas y Tailandia, la matrícula en las escuelas primarias privadas constituye un pequeño porcentaje del total de la matrícula a nivel primario. No obstante, en estos tres países en ajuste intenso se ha registrado un aumento en la parte relativa de las escuelas privadas. En Bangladesh e Indonesia, los otros países en ajuste, las proporciones relativas son más altas. Entre 1985 y 1990-1992, el período más pertinente, las proporciones correspondientes aumentaron en Bangladesh y permanecieron estables en Indonesia.

Con respecto a la enseñanza secundaria, la parte de la matrícula en instituciones privadas disminuyó en varios países, excepto en Indonesia. Este país está explorando la posibilidad de reforzar el papel del sector privado haciendo que el gobierno preste asistencia al sistema de educación privada, que funciona sobre una base de recuperación completa de los gastos (Julius y Alicbusan, 1989, pág. 48)¹⁵.

En Tailandia, la parte de la matrícula privada en la enseñanza superior pasó del 5,1% en 1980 al 6,4% en 1985. Cabe señalar que, aunque las partes relativas son pequeñas, los números absolutos de la matrícula en las escuelas privadas pueden ser elevados, y es posible que haya un aumento considerable en el número absoluto de matrículas. Además, también podría haber un aumento de las escuelas privadas "no reconocidas", acerca de las cuales pudiera no haber datos disponibles. En Pakistán, tras el levantamiento de la prohibición de las escuelas privadas a mediados de los años ochenta, las instituciones privadas recobraron auge (Banco Mundial, 1986, pág. 34). Como afirmaba Tilak (1992), la matrícula privada podría aumentar, pero el aumento no equilibraría la disminución de la matrícula en las instituciones públicas, y, de resultas de ello, las inversiones sociales en educación serían menos que óptimas.

Los derechos de matrícula constituyen la medida de recuperación de gastos más importante. Ahora bien, no existe mucha información disponible para determinar si los derechos se introdujeron o aumentaron como parte de los programas de ajuste y de reestructuración económica o debido a ellos. Pero las reformas en cuanto a los derechos de matrícula son generalmente coherentes con las políticas de ajuste del Banco Mundial/FMI. Los préstamos del Banco Mundial a Bangladesh, por ejemplo, incluían cláusulas de recuperación de los gastos en el programa de manuales (Julius y Alicbusan, 1989, pág. 48). China introdujo un "derecho adicional de educación" en 1986, cuya contribución fue el doble de la contribución procedente de formas anteriores de derechos (Ahmed *et al.*, 1991). Si bien se preveía que las reformas en los derechos se limitaran en gran parte a la enseñanza superior, la primaria y la secundaria también han estado sujetas a tales reformas, y la contribución al pago de los derechos en la enseñanza primaria — educación que se supone que es

“gratuita” — puede ser bastante considerable y varía del 7,4% en Bangladesh, el 7,1% en Indonesia, al 3,7% en Malasia (Tan y Mingat, 1992, pág. 190; en relación con China, véase además Burki y Yusuf, 1992, pág. 44). Además, la contribución de los derechos al gasto total (público y no presupuestario) en las escuelas primarias en China aumentó del 4,8% a principios del decenio de 1980 (Tan y Mingat, 1992, pág. 190) al 24,6% en 1988. Hubo un aumento de 83% en el total de las contribuciones por concepto de derechos en las escuelas primarias entre 1986 y 1988, en comparación con un índice de crecimiento de sólo 3,5% entre 1986 y 1987¹⁶.

Si bien a partir de estas cifras no puede establecerse una relación de uno a uno entre los derechos y las matrículas, es interesante observar que las matrículas en la escuela primaria en China disminuyeron a un ritmo anual del 2,34% entre 1987 y 1988, y éste fue el índice anual negativo más elevado de crecimiento desde 1975. De hecho, hubo una pauta constante de disminución de la matrícula en la escuela primaria en China entre 1975 y 1989 (de 151 millones a 123,7 millones). En comparación con un índice de crecimiento de -1,75% durante el período comprendido entre 1980 y 1985, las matrículas disminuyeron a un índice de crecimiento de -1,92% durante el período comprendido entre 1985 y 1989 (UNESCO [a], 1991). De manera análoga, el índice de crecimiento de la matrícula de enseñanza primaria en el Pakistán disminuyó del 7,16% durante el período de 1980-1985 al 2,7% durante 1985-1989¹⁷. Cabe observar que el Sexto Plan Quinquenal del Pakistán (1983-1988) propuso “gravámenes a los usuarios a todos los niveles de educación a fin de recuperar una parte considerable de los gastos de educación mediante la introducción o el aumento de los derechos”. Puede mantenerse que, en general, la reducción de los subsidios públicos en la enseñanza primaria y la introducción de medidas de recuperación de los gastos, tales como los derechos, surtirán un grave efecto negativo sobre la matrícula y sobre los objetivos de la “Educación para Todos”.

Resumen y conclusiones

Es difícil aislar los efectos de las políticas de ajuste sobre la educación. Ni siquiera los estudios nacionales complejos pudieron evaluar debidamente los efectos definitivos del ajuste. Como observaba Stanley Fischer (1991, pág. 526), “la evaluación de los préstamos con ajuste no sólo es extremadamente difícil, sino también indispensable. Ninguno de los métodos de evaluación es absolutamente satisfactorio”. Aquí hemos tratado de examinar la asociación entre el ajuste y el desarrollo de la educación. Los efectos identificados pueden, en el mejor de los casos, tratarse como efectos *probables*. Si bien no se ha podido establecer una relación causal, el ajuste intenso se asocia por lo general con disminuciones en una variedad de indicadores sobre el desarrollo de la educación en los países de Asia, similares a las pautas observadas en muchas otras regiones. Al mismo tiempo, cabe observar que, en tanto que el sector de la educación de los países asiáticos ha sufrido en general durante el ajuste, también parece haber estado relativamente bien protegido contra los efectos brutales que afectan a los países en desarrollo en otras regiones donde se está aplicando el ajuste.

Los efectos del ajuste, sin embargo, no han sido uniformes en todos los países de la región de Asia, y varias economías han sufrido gravemente. Se ha comprobado que, durante los procesos de ajuste, la proporción del PNB o del total del gasto público asignado a la educación disminuyó en la mayoría de los países en ajuste (incluidos los de ajuste intenso), aun cuando las cifras correspondientes indiquen también una disminución en algunos de los países no en ajuste. En un gran número de países en ajuste, la parte relativa del gasto de capital en educación disminuyó y la de gastos corrientes aumentó.

La asignación de recursos a la enseñanza primaria parece haber estado protegida en la mayoría de los países, excepto en el Pakistán y en Bangladesh. Esto es válido también para los países no en ajuste, como la India y Malasia, donde la parte relativa de la enseñanza primaria en realidad aumentó. Lo que es más importante, el gasto real por estudiante en la enseñanza primaria aumentó significativamente en todos los países, con excepción de Filipinas y Nepal, durante la primera mitad del decenio de 1980 (el único período para el cual se dispone de estos datos). El gasto por estudiante en la enseñanza primaria como índice del PNB *per cápita* también aumentó en todos los países, en tanto que la proporción correspondiente a la enseñanza superior disminuyó en todos los países, excepto la India. Todo esto indica que se han realizado esfuerzos concertados, tanto en los países en ajuste como en los países no en ajuste de Asia, a fin de proteger la enseñanza primaria; un logro notable cuando se compara con otros países en desarrollo del mundo (véase Berstecher y Carr-Hill, 1990). Los países en ajuste podrían haber protegido la enseñanza primaria de los recortes presupuestarios mediante programas sociales de seguridad introducidos como parte de las políticas de ajuste en varios países, tal como ocurrió en la India durante el decenio de 1990.

Sin embargo, los coeficientes de matrícula en la enseñanza primaria disminuyeron en dos de los países en ajuste intenso, Pakistán y Tailandia. Aunque el coeficiente bruto de matrícula en el Pakistán es lamentablemente bajo (44% en 1990), Bangladesh registró progresos notables con aumentos no sólo en los coeficientes de matrícula brutos, sino también en los netos, que pasaron del 54% en 1985 al 69% hacia fines del decenio de 1980. El número de alumnos por maestro en Bangladesh, sin embargo, ha aumentado hasta alcanzar uno de los niveles más elevados de la región, lo cual sugiere que la calidad fue compensada con la expansión cuantitativa.

La eficiencia interna también ha aumentado en todos los países de la región. Si bien se constata que la discriminación por sexo ha aumentado por lo que atañe a la existencia de personas instruidas, la discriminación por sexo en la matrícula ha ido disminuyendo en todos los países.

Por último, la parte relativa del sector privado, aunque es limitada en la actualidad, parece ir en aumento. Aparentemente, los derechos han sido introducidos incluso en las escuelas primarias en algunos países y han surtido un efecto negativo sobre la demanda de educación y sobre el total de las matrículas. Los aumentos en el grado de privatización y la introducción o el aumento de derechos en la educación han sido componentes dominantes, aunque no necesariamente explícitos, de las políticas de ajuste.

Si bien, de manera general, los efectos del ajuste sobre la educación parecen ser diversos, y no ha podido observarse una diferencia marcada entre los países en ajuste, en ajuste intenso y no en ajuste en cuanto a las tendencias de desarrollo de la educación a corto plazo en Asia, los datos provisionales de algunos países sugieren una asociación estrecha entre las políticas de ajuste y cierto deterioro de la situación de la educación. Tal relación estrecha es claramente perceptible con respecto a varios indicadores importantes del desarrollo de la educación, aunque no con respecto a todos. Sería útil estudiar esta asociación más de cerca en uno o dos países seleccionados para comprender claramente los efectos del ajuste sobre la educación. Si bien los problemas que se encuentren y las asociaciones que se observen en un país determinado tal vez sean singulares, y puedan no ser pertinentes para otros países, tales estudios por país resultarían valiosos para sacar lecciones, no sólo para los países interesados, sino también para otros.

La experiencia tanto de los países asiáticos (e incluso otros) como de los organismos internacionales con programas de ajuste estructural es breve (unos 10 ó 15 años). Como el "ajuste" es un largo proceso en curso, el análisis de sus efectos durante un período breve sería prematuro y problemático, ya que no pueden esperarse resultados rápidos. Y lo que es más importante, es probable que "los impactos positivos se comprendan con una demora considerable, en tanto que sus efectos negativos son inmediatos y sumamente visibles... [pero estos programas] pueden no ser sostenibles, económica y políticamente, a menos que se mitiguen sus impactos [negativos] inmediatos" (Yanagihara, 1989, págs. 319-321). De otro modo, los programas pueden no llegar a su conclusión lógica. Además, se ha comprobado que, de modo general, en las economías del Asia Oriental han resultado satisfactorias las políticas de ajuste gradual, y no un planteamiento de "gran explosión" que suponga sacudidas y cambios simultáneos súbitos en todas las políticas con miras a adelantar rápidamente (Agrawal *et al.*, 1992, pág. 182). Este último planteamiento puede, de hecho, resultar contraproducente.

De resultas del auge de la investigación en este ámbito y del interés de las organizaciones internacionales, como el UNICEF, los efectos negativos del ajuste estructural sobre los sectores sociales están siendo observados por los organismos donantes, como el Banco Mundial/FMI, y por los países interesados. Por consiguiente, los programas de ajuste estructural están siendo complementados en varios países con ajuste sectorial y "redes de seguridad social" y otros programas para situaciones imprevistas, a fin de que los pobres no se vean gravemente afectados. La enseñanza primaria es uno de los componentes importantes de dichos programas. En general, es necesario que los programas de ajuste estructural y los programas de ajuste del sector de educación funcionen en integración, y que los programas de ajuste incluyan acuerdos sobre el aumento del gasto público en educación. Las políticas de ajuste estructural sin los programas de ajuste del sector de educación ni los programas de red de seguridad social que garantizan aumentos en el gasto público en educación pueden, muy probablemente, surtir efectos negativos graves. De ahí que sea "importante que los acuerdos sobre ajuste estructural reconozcan la necesidad de que los países inviertan nuevos recursos y reasignen los recursos existentes a los sec-

tores de inversión, tales como la enseñanza básica, que afectan tanto al bienestar social como al crecimiento económico a mediano y a largo plazo" (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 1992, pág. 63).

Por otra parte, es necesario para el éxito de los programas de ajuste que la responsabilidad primaria de la concepción de los programas de ajuste estructural incumba a las autoridades nacionales que aplicarán y sostendrán el programa. En efecto, los programas impuestos pueden no funcionar (Malan, 1991, pág. 539). La República de Corea es un buen ejemplo de la manera en que un programa de ajuste estructural podría tener éxito, porque fue emprendido sobre la base de la propia convicción. Esto ayudará también a reducir los gastos políticos de los programas de ajuste. Con el nivel de conocimientos técnicos y competencia disponibles en los países de Asia, se podría esperar que el traspaso de la responsabilidad primaria a los gobiernos nacionales sea perfectamente posible, a diferencia de lo que ocurre en las regiones que no poseen expertos autóctonos.

Recientemente se ha comenzado a percibir cierta flexibilidad y cierta moderación en las opiniones intransigentes del Banco Mundial/FMI con respecto, precisamente, a lo que debería contener un conjunto ideal de reformas de ajuste estructural (Ranis, 1987, pág. 97), aun cuando hubiese que seguir perfeccionándolo (Tilak, 1992). Por último, todos — las instituciones crediticias y los países interesados — deberían darse cuenta de que la educación pasa a ser un insumo importante para el buen resultado de los programas de ajuste, y que, por lo tanto, la inversión en educación es necesaria para el éxito y el mantenimiento de los programas de ajuste estructural.

Notas

1. Véase Tilak (1992) y Stewart (1994) para un resumen reciente de los efectos del ajuste sobre la educación. Las investigaciones en este ámbito son bastante limitadas. Entre los estudios recientes de importancia cabe citar varios estudios del Banco Mundial, y en particular, Kakwani, Makonnen y van der Gaag (1990), Noss (1991) y Stevenson (1991). Véase además, Oficina Internacional del Trabajo (1992) y Jayarajah, Branson y Sen (1996).
2. Véase Jones (1992) para un examen detallado de las políticas de préstamo del Banco Mundial para la educación y las condiciones de política vinculadas a los préstamos. Véase además Tilak (1994b).
3. En el contexto del estudio del impacto de las políticas de ajuste del Banco Mundial/FMI en los niveles de vida, Kakwani, Makonnen y van der Gaag (1990) clasificaron 86 países en desarrollo del mundo en cinco categorías, sobre la base de la adopción por esos países de políticas de ajuste: a) países "en ajuste intenso" que tienen períodos relativamente largos de experiencia con las políticas y procesos de ajuste, habiendo aceptado tres o más préstamos con ajuste estructural antes de 1989, y habiendo comenzado en 1985 o antes (25 países); b) países "con ajuste anterior a 1986" que han recibido menos de tres préstamos con ajuste estructural, pero que fueron incluidos en el programa antes de 1985 (11 países); c) "países con ajustes pos-

teriores a 1985” que recibieron préstamos con ajuste entre 1986 y 1988 (19 países); d) “países no en ajuste” (de tipo I) que no necesitaron los tipos de medidas de ajuste del FMI/Banco Mundial, y que tuvieron un aumento en el crecimiento anual medio en el PNB *per cápita* durante 1980-1987 (17 países); y e) los “países no en ajuste” (de tipo II) que eran “candidatos potenciales” para préstamos con ajuste del Banco Mundial, con una disminución del crecimiento anual medio del PNB *per cápita* durante el período comprendido entre 1980 y 1987 (14 países).

4. Tradicionalmente, la asistencia internacional para la educación solía concentrarse en partidas de inversión de capital. Pero recientemente, las partidas de gastos corrientes (por ejemplo, la provisión de textos y la formación de maestros) han recibido prioridad.
5. UNESCO, *Anuario estadístico*, París, 1995 y años anteriores.
6. La parte de la enseñanza primaria parece haber disminuido en la India (hasta el 38,5% en 1992, a partir de un porcentaje muy superior al 40% en el decenio de 1980) sólo después de la adopción de políticas de ajuste.
7. Los datos proceden de UNESCO, *Informe mundial sobre la educación*, 1991, 1993 y 1995, París.
8. El “nivel aparente de ingreso de alumnos” se define como el número de nuevos estudiantes que ingresan en el Grado I, prescindiendo de la edad y expresado como porcentaje de la población de edad oficial de admisión en el primer grado. Véase UNESCO [b] (1991, pág. 102).
9. El coeficiente total bruto de matrícula en todos los niveles de la educación en Tailandia (grupo de edad de 4-23) también disminuyó del 45% en 1980 al 43% en 1988.
10. En Indonesia, la población urbana que vive por debajo del umbral de la pobreza aumentó de 9,3 millones de personas en 1984 a 9,7 millones en 1987. Además, el impacto negativo del ajuste incluyó un aumento del desempleo manifiesto y un descenso de los niveles de ingreso (véase Azis, 1990 y Ahmed *et al.*, 1991, pág. 377). En la India, se estima que el nivel de empleo había descendido y que el desempleo había aumentado a consecuencia de las políticas de ajuste estructural adoptadas (véase Mundle, 1992).
11. UNESCO, *Anuario estadístico*, *op. cit.*
12. *Informe mundial sobre la educación*, *op. cit.*, 1991 y 1993.
13. El “coeficiente de eficiencia” (a nivel primario) se obtiene mediante el “método de la cohorte reconstruida”. Se trata de la relación entre el número normativo de años-alumno que habría llevado a los egresados concluir el ciclo de educación, de no haber habido repetición ni abandono, y el número de años-alumno realmente pasado por la cohorte (UNESCO [b], 1991, pág. 103). El valor del coeficiente varía entre cero (máxima ineficiencia) y uno (máxima eficiencia).
14. *Informe mundial sobre la educación*, *op. cit.*; Lockheed, Verspoor *et al.*, 1991; Tan y Mingat, 1992, pág. 18.
15. No está claro, al considerar la índole y la fundamentación de la asistencia oficial, si estas escuelas funcionan sobre una base de recuperación total de los gastos.
16. Se trata de cálculos del autor, basados en Ahmed *et al.* 1991, pág. 203.
17. En general, la disminución de las matrículas, o una disminución en el crecimiento de las matrículas en la enseñanza primaria, puede no ser inexplicable en países donde los coeficientes de matrícula son sumamente elevados (por ejemplo, 90% o superior), ya que los niños por abarcar serían poco numerosos. También puede deberse, entre otras

cosas, a la disminución del crecimiento de la población del grupo de edad relativo. La disminución del crecimiento de la matrícula en Pakistán, sin embargo, debería ser motivo de preocupación, ya que este país tiene coeficientes brutos de matrícula bajos y un índice elevado de crecimiento de la población.

Referencias

- Agrawal, P. *et al.* 1992. *Learning from tigers and cubs—economic restructuring in East Asia: lessons for India* [Aprender de tigres y cachorros; reestructuración económica en el Asia Oriental: lecciones para la India]. Bombay, Indira Gandhi Institute of Development Research. (Documento de debate n° 83.)
- Ahmed, S. 1991. Indonesia: stabilization and structural change [Indonesia: estabilización y cambio estructural]. En: Thomas, V. *et al.* (comps.), *op. cit.*, págs. 361-385.
- Ahmed, M. *et al.* 1991. *Basic education and national development: lessons from China and India* [Educación básica y desarrollo nacional: lecciones de China y la India]. Nueva York, UNICEF.
- Arrow, K.J. 1973. Higher education as a filter [La enseñanza superior como filtro]. *Journal of public economics* (Lausana, Suiza), vol. 2, n° 3, julio, págs. 193-216.
- Azis, I.J. 1990. Economic development and recent adjustment in resource-rich countries: the case of Indonesia [El desarrollo económico y el ajuste reciente en los países ricos en recursos: el caso de Indonesia]. En: Fukuchi, T.; Kagami, M. (comps.). *op. cit.*, págs. 233-260.
- Banco Asiático de Desarrollo. 1992, 1994. *Asian development outlook* (Panorama del desarrollo en Asia). Manila.
- Banco Mundial. 1984. *Pakistan: a World Bank country study* [Pakistán: un estudio nacional del Banco Mundial]. Washington, DC.
- . 1986. *Financing education in developing countries* [Financiación de la educación en los países en desarrollo]. Washington, DC.
- . 1995. *Economic development in India: achievements and challenges. World Bank country study* [Desarrollo económico en la India: realizaciones y retos. Estudio nacional del Banco Mundial]. Washington, DC.
- Berstecher, D.; Carr-Hill, R. 1990. *Primary education and economic recession in the developing world since 1980* [Enseñanza primaria y recesión económica en el mundo en desarrollo desde 1980]. París, UNESCO.
- Burki, S.; Yusuf, S. 1992. *The sectoral foundations of China's development* [Las bases sectoriales del desarrollo en China]. Washington DC, Banco Mundial (Documento de debate n° 148.)
- Conferencia Internacional del Trabajo, 29ª sesión. 1992. *Adjustment and human resources development—Report VI* [Ajuste y desarrollo de los recursos humanos — Informe VI]. Ginebra.
- Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos. 1990. *Meeting basic learning needs: a new vision for the 1990s* [Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio]. Nueva York, Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos en Jomtien.
- Cornia, G.; Stewart, F. 1990. *The fiscal system, adjustment and the poor* [El sistema fiscal, el ajuste y los pobres]. Florencia, Italia, Spedale degli Innocenti. (INNOCENTI documento especial, n° 11.)

- Fischer, S. 1991. Lessons of experience and the future of adjustment [Las lecciones de la experiencia y el futuro del ajuste]. En: Thomas, V. *et al.* (comps.), *op. cit.*, págs. 526-529.
- Fukuchi, T.; Kagami, M. (comps.). 1990. *Perspectives on the Pacific Basin economy* [Perspectivas de la economía de la Cuenca del Pacífico]. Tokyo, The Asian Club Foundation and the Institute of Developing Economies.
- Haq, K. 1988. Human resource development in Pakistan [Desarrollo de los recursos humanos en el Pakistán]. En: Haq, K.; Kirder, U. (comps.). *Managing human development*, págs. 167-184. Islamabad, Mesa Redonda Norte-Sur.
- Jayalath, B.A. 1995. Stabilization policies and income distribution in Sri Lanka 1965-1985 [Políticas de estabilización y distribución del ingreso en Sri Lanka, 1965-1985]. En: Moore, R.; Ryan, J. (comps.). *Sustainable development: policy and practice*, págs. 203-27. Nueva Delhi, New Age.
- Jayarajah, C., Branson, W.; Sen, B. 1996. *Social dimensions of adjustment: World Bank experience, 1980-93* [Dimensiones sociales del ajuste: la experiencia del Banco Mundial, 1980-1993]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Jones, P.W. 1992. *World Bank financing of education* [La financiación de la educación por el Banco Mundial]. Londres, Routledge.
- Julius, D.; Alicbusan, A.P. 1989. Public sector pricing policies: a review of Bank policy and practice [Las políticas de precios del sector público: un análisis de la política y la práctica del Banco]. Washington, DC, Banco Mundial. (PPR documento de trabajo, n° 49.)
- Kakwani, N.; Makonnen, E.; van der Gaag, J. 1990. *Structural adjustment and living conditions in developing countries* [Ajuste estructural y condiciones de vida en los países en desarrollo]. Washington, DC, Banco Mundial. (PRE documento de trabajo, n° WPS 467.)
- Karaosmanoglu, A. 1991. Comments on Asia [Observaciones sobre Asia]. En: Thomas, V. *et al.* (comps.), *op. cit.*, págs. 412-413.
- King, K. 1990. *Aid and education* [Ayuda y educación]. Londres, Longman.
- Kohsaka, A.; Ohno, K. 1996. *Structural adjustment and economic reform: East Asia, Latin America, and Central and Eastern Europe* [El ajuste estructural y la reforma económica: Asia Central, América Latina, y Europa Central y Oriental]. Tokio, Institute of Developing Economies.
- Koo, B-H.; Nam, W-W. 1990. Economic development in resource-poor countries: the case of Korea [Desarrollo económico en los países pobres en recursos: el caso de Corea]. En: Fukuchi, T.; Kagami, M. (comps.), *op. cit.*, págs. 261-74.
- Lo, F.; Song, B.-N.; Furukawa, S. 1989. Patterns of development and interdependence among the East and Southeast Asian economies [Pautas de desarrollo e interdependencia entre las economías del Asia Oriental y el Asia Sudoriental]. En: Shinohara, M.; Lo, F. (comps.), *op. cit.*, págs. 108-277.
- Lockheed, M.; Verspoor, A. y Asociados. 1991. *Improving primary education in developing countries* [Mejorar la enseñanza primaria en los países en desarrollo]. Nueva York, Oxford para el Banco Mundial.
- Malan, P.S. 1991. Lessons of experience and the future of adjustment [Las lecciones de la experiencia y el futuro del ajuste]. En: Thomas, V. *et al.* (comps.), *op. cit.*, págs. 538-540.
- Mundle, S. 1992. The employment effects of stabilization and related policy changes in India 1991-92 to 1993-94 [Los efectos sobre el empleo de la estabilización y cambios de política conexos en la India, 1991-1992 a 1993-1994]. En: *Social dimensions of structural adjustment*, págs. 25-40. Nueva Delhi, ILO-ARTEP.

- Nicholas, P. 1988. *The World Bank's lending for adjustment: an interim report* [Los créditos del Banco Mundial para el ajuste: informe provisional]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de debate, n° 34.)
- Noss, A. 1991. *Education and adjustment: a review of literature* [La educación y el ajuste: un examen de la literatura]. Washington, DC, Banco Mundial. (PRE documento de trabajo, n° WPS 701.)
- Oficina Internacional del Trabajo. 1987. *Structural adjustment: by whom, for whom: employment and income aspects of industrial restructuring in Asia* [Ajuste estructural: por quién, para quién: aspectos de la reestructuración industrial en Asia relativos al empleo y el ingreso]. Nueva Delhi, ILO-ARTEP.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 1992. *Development co-operation. 1992 Report* [Cooperación para el desarrollo. Informe 1992]. París.
- Psacharopoulos, G. 1984. Contribution of education to economic growth: international comparisons [La contribución de la educación al crecimiento económico: comparaciones internacionales]. En: Kendrick, J.W. (comp.). *International comparisons of productivity and causes of the slowdown*, págs. 335-360. Cambridge, Ballinger.
- . 1994. Returns to investment in education: a global update [Rendimientos de la inversión en educación; una actualización mundial]. *World development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 22, n° 9, septiembre, págs. 1325-1343.
- Psacharopoulos, G.; Nguyen, N. 1986. The age-efficiency of educational systems [Rendimiento según la edad de los sistemas de educación]. *Education and training*, Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de debate n° 55.)
- Ranis, G. 1987. Macro policies, adjustment and human development [Macropolíticas, ajuste y desarrollo humano]. En: Haq, K.; Kirder, U. (comps.). *Human development, adjustment and growth*, págs. 96-111. Islamabad, Mesa Redonda Norte-Sur.
- Schultz, T.W. 1961. Investment in human capital [Inversión en capital humano]. *American economic review* (Nashville, Tennessee), vol. 51, n° 1, págs. 1-17.
- Shinohara, M.; Lo, F. (comps.). 1989. *Global adjustment and the future of Asian-Pacific economy* [El ajuste mundial y el futuro de la economía de Asia y el Pacífico]. Kuala Lumpur, Asian & Pacific Development Centre; Tokyo, Institute of Developing Economies.
- Singh, M. 1992. After one year of structural reforms in Indian economy [Después de un año de reformas estructurales en la economía india]. En: Kapila, U. (comp.). *Recent development in Indian economy with special reference to structural reforms*, Parte I, págs. 27-35. Delhi, Academic Foundation.
- Spence, A.M. 1973. Job-market signalling [Señalización del mercado laboral]. *Quarterly journal of economics* (Cambridge, Massachusetts), vol. 7, n° 3, agosto, págs. 355-74.
- Stevenson, G. 1991. *Adjustment lending and the education sector: the Bank's experience* [Créditos con ajuste y el sector de la educación: la experiencia del Banco]. Washington DC, Banco Mundial. (PHREE documentos de antecedentes.)
- Stewart, F. 1994. Education and adjustment: the experience of the 1980s and lessons for the 1990s [Educación y ajuste: la experiencia de los años ochenta y lecciones para los años noventa]. En: Prendergast, R.; Stewart, F. (comps.). *Market forces and world development*. Nueva York, St Martin's Press, págs. 128-159.
- Tan, A.H.H. 1990. Government intervention and the private sector: the case of Singapore's industrialization [Intervención oficial y el sector privado: el caso de la industrialización de Singapur]. En: Fukuchi, T.; Kagami, M. (comps.), *op. cit.*, págs. 391-412.

- Tan, J.P.; Mingat, A. 1992. *Education in Asia: a comparative study of cost and financing* [La educación en Asia: estudio comparado de costo y financiación]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Thomas, V. et al. (comps.). 1991. *Restructuring economies in distress: policy reform and the World Bank* [La reestructuración de economías en peligro: reforma de políticas y el Banco Mundial]. Nueva York, Oxford para el Banco Mundial.
- Tilak, J.B.G. 1980. Allocation of resources to education in India [Asignación de recursos a la educación en la India]. *Eastern economist* (Nueva Delhi), vol. 75, n° 9, 29 de agosto, págs. 530-542.
- . 1982. Educational planning and the new international economic order [Planificación de la educación y nuevo orden económico internacional]. *Comparative education* (Abingdon, Reino Unido), vol. 18, n° 2, págs. 107-121.
- . 1984. Political economy of investment in education in South Asia [Economía política de inversión en educación en el Asia Meridional]. *International journal of educational development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 4, n° 2, págs. 155-166.
- . 1986. Political economy of investment in education in South Asia: a reply [Economía política de inversión en educación en el Asia Meridional: una respuesta]. *International journal of educational development* (Tarrytown, Nueva York), vol. 6, n° 3, págs. 209-214.
- . 1989a. *Education and its relation to economic growth, poverty and income distribution* [La educación y su relación con el crecimiento económico, la pobreza y la distribución del ingreso]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de debate n° 46.)
- . 1989b. Economic slowdown and education recession in Latin America [La ralentización económica y la recesión de la educación en América Latina]. *IDS bulletin* (Brighton, Reino Unido), vol. 20, n° 1, enero, págs. 31-40.
- . 1989c. The recession and public investment in education in Latin America [La recesión y la inversión pública en educación en América Latina]. *Journal of inter-American studies and world affairs* (Coral Gables, Florida), vol. 31, n°s 1 y 2, primavera/verano, págs. 125-146.
- . 1990a. *The political economy of education in India* [La economía política de la educación en la India]. Buffalo, Comparative Education Center, State University of New York. (Special studies, n° 24.)
- . 1990b. External debt and public investment in education in Sub-Saharan Africa [La deuda externa y la inversión pública en educación en el África subsahariana]. *Journal of education finance* (Blacksburg, Virginia), vol. 15, n° 4, primavera, pág. 470-486.
- . 1991. Privatización de la enseñanza superior. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. 21, n° 2, págs. 227-239.
- . 1992. La educación y el ajuste estructural. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. 22, n° 4, págs. 407-422.
- . 1993. *External and internal resource mobilisation for education for all* [Movilización de recursos externos e internos con miras a la educación para todos]. Nueva Delhi, Education (Documento de debate.)
- . 1994a. *Education for development in Asia* [Educación para el desarrollo en Asia]. Nueva Delhi, Sage.
- . 1994b. External financing of education: review article [Financiación externa de la educación: reseña]. *Journal of educational planning and administration* (Nueva Delhi), vol. 8, n° 1, enero, págs. 81-86.

- . 1994c. South Asian perspectives [Perspectivas del Asia Meridional]. *International journal of educational research* (Tarrytown, Nueva York), vol. 21, n° 8, págs. 791-798.
- . 1995. *Costs and financing of education in India: a review of issues, trends, and problems* [Costos y financiación de la educación en la India: un examen de cuestiones, tendencias y problemas]. Tiruvananthapuram, Centre for Development Studies. (Documento de debate. UNDP Research Project on Strategies and Financing of Human Development.)
- . 1996. Higher education under structural adjustment [La enseñanza superior bajo el ajuste estructural]. *Journal of Indian school of political economy*, vol. 8, n° 2, abril-junio, págs. 266-293.
- UNESCO [a]. [diversos años]. *Anuario estadístico*. París. [Año más reciente: 1995.]
- UNESCO [b]. 1991, 1993, 1995. *Informe mundial sobre la educación*. París.
- Yanagihara, T. 1989. The debt problem and structural adjustment [El problema de la deuda y el ajuste estructural]. En: Shinohara, M.; Lo, F. (comps.), *op. cit.*, págs. 295-321.

AMERICA LATINA:

LA BATALLA ENTRE IMPORTACION

Y CREACION

*Claudio de Moura Castro*¹

Introducción

Si se compara con África, Asia y el mundo árabe, América Latina es una prolongación de Europa. A excepción de algunos países andinos en los que una cultura nativa ha tenido un arraigo más sólido y de algunas regiones diseminadas de influencia africana, América Latina es una avanzada de Europa como se consideró a Portugal y España hasta hace no mucho tiempo. Al fin y al cabo, muchos latinoamericanos descienden de españoles, portugueses, alemanes, italianos y unas pocas nacionalidades más. Por consiguiente, la penetración de la cultura europea no se suele considerar como una invasión, sino como una expansión natural de la influencia de las regiones más ricas hacia las más pobres en el seno de una continuidad cultural.

Esto es lo que ha ocurrido efectivamente con la educación en el pasado. Mientras que en las cuestiones económicas fue el Reino Unido quien ejerció un predominio absoluto en varios países latinoamericanos, en el ámbito educativo y cultu-

Versión original: inglés

Claudio de Moura Castro (Brasil)

Economista. Jefe de la División de Programas Sociales del Banco Interamericano de Desarrollo. Cursó sus estudios en las universidades de Minas Gerais, Yale y California (Berkeley). Doctor por la Vanderbilt University (Nashville). Enseñó en las universidades de Río de Janeiro, Chicago, Brasilia, Ginebra y Dijon. Fue coordinador técnico del proyecto de investigación sobre educación del ECIEL, director del CAPES y secretario ejecutivo del CNRH en Brasil. Posteriormente trabajó para la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra) y para el Banco Mundial (Washington). Autor de unos veinticinco libros y de más de ciento cincuenta artículos científicos. Sus principales campos de investigación son los mercados de trabajo, los aspectos socioeconómicos de la educación, la formación profesional, la política científica y la educación para postgraduados, el desarrollo tecnológico y la economía de la nutrición y la salud.

ral fue Francia su fuente de inspiración obvia y natural. Esta preeminencia francesa ha sido prácticamente indiscutible hasta hace poco, si se exceptúa el campo de la educación profesional, donde la influencia alemana ha tenido algún impacto. No obstante, en los últimos tiempos los Estados Unidos han ido extendiendo su influencia en todos los ámbitos, incluido el de la educación.

Cabía esperar que simultáneamente a los poderosos influjos del Norte surgieran también fuerzas locales que rivalizaran por ocupar el centro de la escena. Así ocurrió efectivamente en la economía con la vigorosa presencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que creó una escuela de pensamiento económico admirada y combatida al mismo tiempo. Al empezar a preocuparse por el deterioro de los términos de cambio de los productos latinoamericanos, Raúl Prebisch provocó una polémica económica innovadora cuyo epicentro fue Santiago. El estructuralismo y el proteccionismo ofrecieron una plataforma conceptual para hacer mayor hincapié en el desarrollo económico y en la industrialización de la región. La CEPAL y sus ideas ya han desaparecido prácticamente de la escena económica y no ha surgido nada comparable para reemplazarlas. No obstante, América Latina posee un sólido conjunto de destacados economistas que alcanzaron su madurez intelectual hace algunas décadas. Muchos de los planes económicos o de estabilización importantes de las últimas décadas fueron concebidos y ejecutados por economistas locales, sin que los extranjeros tuviesen ninguna participación significativa. Por supuesto que los economistas latinoamericanos no están al margen de influencias extranjeras (por ejemplo, el denominado "Consenso de Washington"), pero América Latina ya no es un continente "colonizado" en el ámbito de las políticas económicas. La economía ha sido el más completo y logrado de todos los procesos de sustitución de importaciones llevados a cabo en la región.

No obstante, no ha ocurrido nada semejante en el ámbito de la educación, donde las ideas importadas siguen siendo predominantes. La educación autóctona es minoritaria. A pesar del considerable esfuerzo realizado para enviar estudiantes al extranjero y crear programas de licenciatura y doctorado en la región, la regla general es que el pensamiento educativo siga polarizado por las influencias alternativas europeas y estadounidenses.

La única excepción notable a esta regla la encontramos en el ámbito de la formación profesional. Efectivamente, tras la fundación del Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) en Brasil, en 1942, se crearon otras instituciones similares en casi todos los países de la región. La formación profesional llegó a ser en América Latina un sector en el que se llevaron a cabo innovaciones importantes.

En este artículo se tratan todas estas cuestiones. La sección que sigue se refiere a la difusión de la influencia francesa en la educación y a la creciente presencia de los Estados Unidos. A continuación, se presentan algunos ejemplos de intercambios regionales. Y en la última se examina con mayor detalle el caso de las instituciones de formación profesional.

Una larga historia de importaciones del Norte

La influencia de Francia ha predominado en las ideas sobre la educación durante muchos años. La estructura de la educación primaria y secundaria ha tomado muchos elementos de este país. En los currículos también se ha dejado sentir esta influencia, y muchos de los libros de texto son traducciones del francés. Aunque la división de los ciclos escolares en escuela primaria, media y secundaria ha diferido mucho de un país a otro, la influencia francesa ha estado omnipresente en el modo de enseñanza en su conjunto, e incluso los nombres de programas e instituciones se han importado a menudo de Francia.

Es de clara influencia francesa la tendencia a proponer currículos muy ambiciosos y un número considerable de disciplinas, en marcado contraste con la tendencia norteamericana a un número reducido de disciplinas. Por meritaria que sea la idea de acortar los currículos, siempre choca con la gran dificultad de suprimir algo en los ya existentes.

Otra diferencia importante es el *baccalauréat* (bachillerato), que en Francia representa un importante obstáculo en el camino para graduarse en el nivel secundario. Mientras que en este país no es elevado el número de estudiantes que fracasan en ese examen, en los países de habla francesa del Norte de África puede ser abrumador. En un país como Túnez, aproximadamente el 95% de los estudiantes no aprueba ni el bachillerato ni un examen equivalente al término del octavo año de enseñanza. Algunos países de América Latina se orientaron hacia este modelo en el pasado, pero en las últimas décadas se ha abandonado todo tipo de exámenes a causa de las crecientes objeciones ideológicas. El aspecto positivo de este abandono es que los exámenes no impiden que se gradúen amplios sectores de la población, y el negativo es que se ha dejado a los sistemas de educación sin ningún control de calidad. Pero esto está empezando a cambiar de nuevo, como mostraremos más adelante.

La influencia francesa también fue importante en las escuelas técnicas. Aunque la combinación de cursos académicos de enseñanza secundaria con una formación técnica está muy extendida, parece ser que esta fórmula fue importada de Francia a América Latina, o por lo menos a muchos de sus países. Las escuelas técnicas heredadas de sus antecesoras francesas muestran una tendencia a tener programas académicos consistentes, que hacen hincapié en las ciencias y en las matemáticas y a la vez poseen elementos técnicos insuficientemente vinculados con el mercado de trabajo.

Quizás fueron las escuelas profesionales de medicina, derecho e ingeniería, las importaciones más antiguas en el ámbito de la educación. Durante muchísimo tiempo, estas escuelas profesionales especializadas fueron el componente más importante de la educación superior en América Latina. Sus currículos seguían muy de cerca el modelo francés y lo mismo ocurría con los libros, que se traducían del francés o se estudiaban en este idioma.

En algunos casos, el modelo de las "*grandes écoles*" (escuelas superiores) se

importó a América Latina junto con sus profesores franceses, como por ejemplo la Escola de Minas de Ouro Preto, organizada por Jean Gorceix como una réplica de la Ecole des Mines de Francia de la que había sido alumno. De la misma manera, fue creada la Universidad de São Paulo, que contó con un sólido apoyo de famosos intelectuales franceses como Claude Lévi-Strauss y Roger Bastide.

En un pasado más reciente, la importación más notable de Francia han sido los Instituts Universitaires de Technologie (IUT). Se trata de centros docentes de educación superior que combinan una buena tradición académica con la investigación práctica y el desarrollo. En el transcurso de los últimos años, Argentina se ha inspirado en este modelo.

En el sistema educativo de Chile existe una considerable influencia de Alemania, que se debe sin duda a los importantes flujos de emigración de este país hacia el Cono Sur. Hasta la Segunda Guerra Mundial, hubo asimismo en el Brasil meridional algunos enclaves alemanes, que poseían su propio sistema escolar con enseñanza impartida totalmente en alemán y recibían asistencia técnica del gobierno de Alemania. Al estallar la guerra contra este país, la enseñanza del alemán se declaró ilegal y se desplegaron grandes esfuerzos para eliminar las influencias germánicas, por sospecharse que la propaganda nazi se infiltraba a través de las actividades culturales. El resultado fue la desaparición de toda influencia alemana en la educación básica.

Durante el periodo de crecimiento rápido de las universidades latinoamericanas, se difundió la idea de superar la mera reproducción del saber y de transformar las universidades en instituciones de creación de conocimientos. Desarrollar una investigación en armonía y continuidad con la enseñanza se convirtió en un dogma para los nuevos centros universitarios. En ese momento, se pusieron de moda en algunos países como Brasil las ideas de Humboldt, que abogaba por una universidad dedicada a la investigación y a la búsqueda de soluciones prácticas.

Por otra parte, aunque la reciente presencia alemana se había limitado principalmente a la formación profesional y el aprendizaje, su influencia en este ámbito fue abrumadora. Los sistemas latinoamericanos han contado con un importante legado germánico aportado directamente desde Alemania por expertos de este país, o bien difundido por sistemas como el SENAI, sobre el que pesaban considerablemente influencias tanto suizas como alemanas. La única contribución alemana de gran importancia fue la importancia concedida al aprendizaje. La tradición alemana hace un gran hincapié en el vínculo entre teoría y práctica, lo que se materializa en la alternancia de periodos pasados en las aulas con periodos de estancia en las empresas bajo la supervisión de un *meister*. Aunque el denominado "sistema dual" alemán nunca fue más allá de unas cuantas experiencias sólidamente respaldadas por la cooperación oficial de Alemania, el sistema SENAI-SENA adoptó una variante de la fórmula germana.

El Reino Unido, a pesar de su sólida presencia económica en América Latina, nunca tuvo mucha influencia en materia educativa. Quizás la única excepción sea el Uruguay, cuyo sistema de educación tiene una fuerte impronta británica.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la influencia de Francia decayó pau-

latinamente y fue sustituida por la de los Estados Unidos. Al principio, esto no fue producto de una opción deliberada de los intelectuales y educadores locales, sino más bien de la importancia de los programas de ayuda norteamericanos, que ofrecían becas para investigar en los Estados Unidos y asistencia técnica directa. No obstante, el elevado número de latinoamericanos postgraduados en universidades de los Estados Unidos facilitó poco a poco la entrada de la influencia norteamericana en la región. Hoy en día, ésta predomina sobre cualquier otra, tanto para bien como para mal.

El modelo de escuela diversificada fue la primera de la serie de exportaciones efectuadas por los Estados Unidos en materia de educación. En vez de ser escuelas que imparten exclusivamente educación académica o técnica, los centros norteamericanos de enseñanza superior proporcionan una gran variedad de opciones. Todos los estudiantes van al mismo tipo de escuela y una vez ingresados en ella deciden cuántas materias académicas van a escoger y por qué número de disciplinas técnicas y profesionales van a optar. Aunque los logros de este sistema en los Estados Unidos se siguen discutiendo, los intentos de exportación del modelo resultaron inequívocamente decepcionantes. Las centros docentes académicos se mostraron reacios a orientarse hacia disciplinas técnicas y profesionales y acabaron devaluándolas. No obtuvo mucho éxito la labor desplegada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y por el Banco Mundial con miras a la creación de este modelo de centros docentes.

En contraste con el fracaso de estos centros de enseñanza superior, las instituciones universitarias norteamericanas para graduados (mejor sería decir para postgraduados, a fin de evitar toda ambigüedad) obtuvieron un franco éxito. Este modelo norteamericano de instituciones para postgraduados muy estructuradas y racionalizadas se arraigó en América Latina, y a ellas se debe el modesto pero significativo caudal de investigación producido por instituciones universitarias de la región. Estos centros docentes fueron producto de la seria tentativa llevada a cabo por las Fundaciones Ford y Rockefeller para detectar los mejores talentos de la región y enviarlos a los Estados Unidos para que hiciesen allí la maestría o el doctorado. Cuando estos estudiantes regresaban a sus países, no venían con el deseo de reincorporarse a las viejas universidades trasnochadas, sino con el de reproducir las estructuras de las escuelas para graduados, que conocían perfectamente. En vez de hacer hincapié en el trabajo individual como las universidades europeas, en estos centros docentes se ponía el acento en los siguientes aspectos: investigación y publicaciones, financiación competitiva procedente de fuentes exteriores, una fuerte meritocracia, y una larga secuencia de disciplinas bien estructuradas. Aunque esta fórmula no siempre funcionó, en general obtuvo resultados bastante positivos.

Pero en el nivel inferior al de la enseñanza para graduados también hubo otras importaciones relevantes de los Estados Unidos. En los años sesenta y setenta se intentó reformar la enseñanza superior. Se restringió el poder de los profesores titulares y la enseñanza se estructuró por departamentos, en vez de hacerla girar en torno a la figura del "Herr Doktor Professor". En algunas instituciones se trató de adoptar el sistema créditos, aunque no siempre dio resultados.

La influencia norteamericana en la reforma de los niveles inferiores a la postgraduación ha sido mucho menos convincente que en la creación de instituciones universitarias para postgraduados. Estas últimas fueron creadas *ex nihilo* por grupos homogéneos que habían tenido experiencias similares en los Estados Unidos. Por su parte, las universidades tradicionales se resistieron a cambiar y en muchos casos la instalación de instituciones para postgraduados quedó inconclusa y tuvo que llevarse a cabo pese a una resistencia encarnizada de grupos poderosos.

Los Estados Unidos han ejercido también una influencia considerable en el ámbito de las pruebas para estudiantes. Bajo la dirección de instituciones como el Educational Testing Service, muchos países han modernizado los exámenes de ingreso en la enseñanza superior. Este proceso se ha caracterizado principalmente por la utilización de ordenadores y cuestionarios de opción múltiple, así como por la creación de bancos de preguntas y de una serie considerable de procedimientos para evaluar la calidad de las pruebas en sí mismas. El examen de competencias instaurado en el proceso de selección para la enseñanza superior se ha ampliado más recientemente, a fin de evaluar la adquisición de aprendizajes en los grados de enseñanza inferiores. Es razonable afirmar que la influencia americana en materia de exámenes ha llevado a América Latina a apartarse totalmente de los exámenes finales del tipo francés (*baccalauréat*) y alemán (*Abitur*), que anteriormente habían sido utilizados o suscitaban interés en algunos países de la región.

Los centros comunitarios de enseñanza superior se están convirtiendo en un claro punto de referencia para el desarrollo de cursos postsecundarios de ciclo corto. Algunas de las características positivas observadas en estos centros son: su orientación profesional y el hecho de que ponen sobre todo el acento en una adaptación rápida a los cambios del mercado. Estamos lejos de poder afirmar que este modelo ha funcionado bien en América Latina, ya que en el desarrollo de estos cursos postsecundarios se han producido altibajos. Ni el mercado para sus graduados ni la calidad de sus títulos se perfilan nítidamente. No obstante, esta fórmula de centros de enseñanza superior comunitarios parece ejercer un mayor atractivo que las *Fachhochschulen* alemanas o los *IUT* franceses. El modelo británico de enseñanza politécnica no difiere mucho de estos centros comunitarios y por eso es una alternativa atractiva en la enseñanza postsecundaria.

Como los sistemas de educación superior tropiezan con problemas para controlar la calidad y la deficiencia de calidad, está cobrando importancia la mejora de los dispositivos de acreditación. En América Latina, se está examinando tanto la nueva corriente de acreditación educativa como lo que se hace en el Reino Unido en ese mismo sentido. Si se examinan las instituciones tradicionales de los Estados Unidos, podemos ver que la nueva corriente de acreditación se basa en la participación voluntaria y en un papel más relevante de las asociaciones profesionales. En cambio, el sistema de acreditación y certificación del Reino Unido no sólo es preceptivo y está mejor integrado, sino que el Estado cumple en él una función más importante. Por el momento no se puede evaluar cuál de los dos sistemas funcionará mejor en América Latina ni cuál gozará de mayor predicamento.

Algunos ejemplos de importaciones dentro de la región

En general, dentro de América Latina los intercambios han sido más bien escasos. Esto resulta un tanto sorprendente si se considera que las dos lenguas principales de la región tienen una relación estrecha y que los antecedentes históricos de sus países son relativamente similares en comparación con cualquier otra región del mundo. Las razones de esta ausencia de intercambio Sur-Sur no parecen muy claras, especialmente si se tiene en cuenta que ha habido muchísimos intercambios en otros ámbitos, por ejemplo en economía. Sin embargo, existen algunos ejemplos de importación Sur-Sur, como lo prueban los casos mencionados a continuación.

INNOVACION EN METODOLOGIAS DE ENSEÑANZA

La mayoría de las ideas difundidas dentro de la región están relacionadas con las metodologías de enseñanza. Por supuesto, el primer ejemplo que nos viene a la memoria es el de Paulo Freire. Su contribución es especialmente importante porque concierne las dificultades que entraña el enseñar a estudiantes — o a adultos — con antecedentes culturales muy distintos. Y el nexo que establece entre educación y participación política es algo muy sólidamente vinculado al desarrollo político y social de América Latina. Freire utilizaba la instrucción elemental y la lectura para promover objetivos políticos, y el poder de atracción político de las ideas utilizadas para aprender incrementaba a su vez la motivación para superar las dificultades que presentaba la enseñanza de las claves de la lectura a los campesinos y a sus hijos. No obstante, es interesante señalar que el método de enseñanza de Freire se extendió mucho más ampliamente fuera de la región, ya que los regímenes militares imperantes en varios países consideraron que sus métodos eran subversivos y peligrosos.

La misma trayectoria aproximadamente ha seguido la difusión del constructivismo, condensado en las ideas de la educadora argentina Emilia Ferreiro, que actualmente trabaja en México². Esta escuela pedagógica hace hincapié en el aprendizaje centrado en el alumno e insiste mucho en el material de formación creado por el personal docente. El movimiento constructivista se ha difundido por Argentina y ha polarizado los métodos de enseñanza durante algunos años. Se le ha atribuido una cierta relación con la “izquierda” y ha constituido un reto para los métodos convencionales de enseñanza. En los últimos años ha perdido ímpetu, o al menos sus versiones más radicales no tienen tanto arraigo.

Otra importante contribución es la de la *Escuela Nueva* colombiana³. Las escuelas rurales de aula única han sido una de las formas de educación más desdeñadas en América Latina. No existe otro tipo de escolarización que se considere más inútil y desesperado. Aunque la mayoría de las autoridades de la educación traten de desembarazarse de estas escuelas o pretendan que no existen, en Colombia se ha tomado un rumbo diferente y se ha desarrollado una metodología para encomendar la realización de proyectos de trabajo a los alumnos de estos centros docen-

tes, y para que los estudiantes más veteranos ayuden a los más jóvenes. Este método hace hincapié en la participación y en las actividades del alumnado. Para resumir, diremos que los tests de rendimiento escolar ponen de manifiesto que los resultados de los alumnos de las zonas rurales son al menos tan buenos como los de sus homólogos de las ciudades. A pesar de la gran atención prestada por los investigadores a la Escuela Nueva y de la abundante literatura sobre este tema, la copia de este modelo ha sido mucho más limitada de lo que se podría imaginar, si tenemos en cuenta los logros de este experimento original y el éxito de su reproducción en otras áreas de Colombia.

NUCLEARIZACION Y DESCENTRALIZACION DE LA ESCUELA

La organización de la escuela es otro de los ámbitos en el que se ha innovado en América Latina. Un ejemplo interesante es la nuclearización de las escuelas primarias en algunos países andinos. Esta idea consiste en utilizar una escuela rural como núcleo central de apoyo a unidades más pequeñas y menos equipadas. La escuela nuclear ayuda a sus vecinas tanto en materia de métodos pedagógicos como de preparación del material de instrucción.

Pero la corriente descentralizadora es la que tiene más importancia y la que provoca una mayor polarización en América Latina. Las escuelas anglosajonas nacieron descentralizadas porque surgieron de iniciativas locales a menudo vinculadas con organizaciones religiosas y siguen estando en gran medida muy descentralizadas hoy en día. En cambio, las escuelas de Europa continental — especialmente las francesas, que tanta influencia han ejercido en América Latina — tienen un largo pasado de centralización. Aunque en los últimos años se haya producido una descentralización moderada, son muchas las escuelas europeas que siguen estando centralizadas.

De la tradición francesa, América Latina ha heredado sistemas escolares muy centralizados. Pero la falta de un sólido profesionalismo en las burocracias educativas de la región, la expansión acelerada, la pauperización del sistema y el aislamiento geográfico general han sido la causa de que la centralización no haya funcionado. Esto ha convencido a muchos educadores latinoamericanos de que los sistemas educativos sacarían gran provecho de la descentralización. En América Latina, la descentralización no significa que la facultad de decisión y la autoridad han de ser transferidas de nuevo a las estructuras locales (o a las escuelas), porque nunca las tuvieron desde un principio. La descentralización ha de inventarse. Y una reciente experiencia nos indica que exige la presencia de participantes locales con un poder real. Por decirlo de otro modo, si el centro de control pasa a ser local, es preciso que la ecuación del poder se sitúe también en el plano local; de no ser así imperarían el caos y la falta de rigor. Algunos países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México están haciendo frente a procesos de descentralización y parece ser que están efectuando un intercambio considerable de experiencias entre ellos.

TESTS DE RENDIMIENTO

Examinar a los estudiantes era un procedimiento normal en el pasado, y algunos países de la región adoptaron la tradición europea de efectuar exámenes de validez nacional al término de los ciclos de enseñanza primaria y secundaria. Después de los años sesenta y setenta, los exámenes se fueron abandonando paulatinamente a medida que se propagaban las ideas de izquierda (que en un principio se inspiraron en los sociólogos de la educación franceses). Y lo que es peor, se convirtieron en un tabú.

En los años ochenta fueron Costa Rica y Chile los primeros países en ir en contra de esta corriente. Más tarde, Chile ha llegado a ocupar una posición destacada por lo que se refiere a los exámenes para estudiantes. A diferencia de la práctica anterior de dar a todos los estudiantes un examen para calificarlos manualmente, la nueva corriente utiliza sobre todo exámenes tipo y cuestionarios de opción múltiple. El objetivo no es aprobar o suspender a los estudiantes, sino evaluar el rendimiento de las escuelas e incluso del sistema educativo en su conjunto. Cada vez hay más países que emprenden este rumbo y Chile sigue siendo un modelo técnico y una fuente de consulta que presta ayuda a los que quieren organizar sistemas similares.

¿SE CONVERTIRA EL MERCOSUR EN UN MERCADO COMUN
DE IDEAS EDUCATIVAS?

La creación de un mercado común entre los países meridionales de América Latina ha sorprendido incluso a sus defensores más optimistas. El comercio entre los miembros del MERCOSUR se ha triplicado en el período de unos pocos años. Chile, que esperaba incorporarse al Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TTLIC), se ha apresurado a asociarse al MERCOSUR para no quedarse al margen.

Se están empezando a notar algunas repercusiones incipientes en el plano de la educación. Por ejemplo, varias comisiones del MERCOSUR están tratando cuestiones relacionadas con los distintos niveles de educación (educación superior, formación profesional, etc.). Se trata de una creación reciente y no se han observado todavía repercusiones muy concretas, si exceptuamos el aumento del estudio del español y el portugués como idiomas extranjeros. No obstante, si se considera como un indicio la velocidad e intensidad de penetración de MERCOSUR en sus países miembros, no resulta absurdo suponer que la educación se va a ver también afectada.

Sistemas de formación profesional latinoamericanos

En un ámbito en el que la mayor parte de las innovaciones de la región proceden del Norte, es interesante examinar cuidadosamente la única excepción importante a esta tendencia general. En ningún otro ámbito educativo existe nada comparable, ni con respecto al área geográfica de difusión de las ideas ni por lo que se refiere al

carácter exhaustivo de su sistema combinado. En efecto, en muchos países latinoamericanos los sistemas de formación profesional han seguido la pauta de un modelo único. Se trata claramente del único ejemplo regional de creación de una innovación copiada en casi todos los países, excepto México y Uruguay, que no han imitado este modelo.

ORIGENES DEL SENAI, PRECURSOR DE TODOS LOS DEMAS

A principios de los años cuarenta, la industrialización del Brasil inició un crecimiento acelerado. Sin embargo, el país carecía por completo de una red de escuelas de formación profesional. El presidente Getulio Vargas se mostraba indeciso ante el dilema creado por las exigencias del ministro de educación, que deseaba introducir la formación profesional en las escuelas ordinarias, y por la posición de la Federación de Industrias de São Paulo, que reclamaba funciones más importantes para las empresas. Vargas nombró una comisión compuesta por expertos en formación profesional y pidió que se elaborara un programa para el nuevo sistema. El informe final de este organismo sentó las bases del SENAI, que fue creado en 1942 y se convirtió en un modelo imitado por casi todos los países latinoamericanos.

La fórmula del SENAI consiste en un sistema combinado exhaustivo que abarca tanto la financiación y organización de la formación profesional como la elaboración del material pedagógico. En muchos aspectos, ha resultado ser un sólido conjunto de soluciones que ha resistido relativamente bien el paso del tiempo. El SENAI tiene ya más de cincuenta años de existencia y su organización y bases no han sufrido ninguna modificación importante. Además, sigue siendo una organización sólida y eficiente.

La primera y más sobresaliente característica del SENAI es que se halla bajo la responsabilidad de la Federación de Industrias. Esto quiere decir que toda la formación profesional para la industria es impartida por una institución privada de la que son directamente responsables las asociaciones de empresarios industriales. En ningún otro país del mundo la formación profesional para la industria se encuentra en manos del sector privado.

Aunque en otros países se ha copiado la fórmula del SENAI, ninguno ha llegado al extremo del Brasil de mantener el carácter privado de la totalidad del sistema y de dejarlo en manos de los industriales. En muchos otros países latinoamericanos, las instituciones de formación profesional han obtenido una independencia considerable, con lo que han evitado estar en estrecho contacto con los centros docentes ordinarios. Esto representa un aspecto positivo, pero no se ha llegado a la eficacia del SENAI.

La segunda característica importante del SENAI es su dispositivo de financiación. A diferencia de los centros docentes ordinarios financiados con presupuestos estatales, los creadores del SENAI propusieron una financiación basada en un impuesto sobre la masa salarial de las empresas. Esto ha creado una estrecha proximidad entre los ingresos recaudados y su utilización. Además, también hay dispositivos para permitir que las propias empresas realicen la formación profesional — o

que la contraten directamente con el SENAI — con lo que reducen su contribución en una suma equivalente. Este gravamen del 1% sobre la masa salarial constituye una idea sencilla que ha funcionado bien en la práctica durante mucho tiempo — a pesar de la creciente hostilidad de los economistas, que critican los gastos relacionados con tasas o impuestos específicos.

El impuesto sobre la masa salarial garantiza la estabilidad financiera de la institución, le proporciona un presupuesto considerable, y elimina las fluctuaciones y arbitrariedades que tanto perjudican a muchos presupuestos de educación. El resultado es que el SENAI puede permitirse el lujo de planificar a largo plazo y de funcionar con amplias perspectivas de futuro. La independencia financiera también le garantiza una autonomía administrativa que los centros docentes ordinarios no pueden poseer. Esta circunstancia ha preservado al SENAI del nepotismo, la corrupción y las lacras de las instituciones públicas.

El SENAI nació en el entorno próximo de la industria y de sus centros de decisión. Esto ha sido un factor importante para garantizar que esté al servicio de las necesidades de las empresas y no sea víctima de la inercia o los intereses de sus responsables administrativos. La Federación de Industrias puede destituir a un director del SENAI de la noche a la mañana. La elección de los directores de esta institución es prerrogativa de los directivos de las empresas empleadoras (es preciso señalar que cada Estado brasileño cuenta con un SENAI independiente), que han hecho uso de ella en varias ocasiones. Por consiguiente, los directores y ejecutivos del SENAI saben perfectamente quién manda. El hecho de estar bajo el control de los representantes de los usuarios de la formación impartida ha sido uno de los factores más importantes de la sana situación de la institución, ya que cualquier negativa a satisfacer las demandas de las empresas acarrea una sanción severa.

El SENAI también ha innovado en el ámbito de la elaboración de material y métodos pedagógicos. Robert Mange, su primer administrador, estaba familiarizado con la tradición de la formación profesional para ferroviarios y escogió un método de formación profesional atribuido a un ingeniero ruso, que lo había aplicado en los ferrocarriles de la época zarista, a mediados del siglo XIX. Este método fue desarrollado posteriormente por el SENAI y se ha dado a conocer en América con el nombre de *series metódicas*. Está basado en un análisis minucioso de cada tipo de oficio y en su descomposición en tareas elementales. Estas tareas se ordenan a continuación en función de su creciente complejidad y se aplican a una serie de proyectos prácticos. El primer proyecto consiste en la fabricación de una pieza que exige solamente aplicar las competencias más elementales de un oficio. El segundo proyecto comprende la tarea anterior y unas pocas más suplementarias, y así sucesivamente. El curso entero consiste por consiguiente en una secuencia de proyectos prácticos y no se compone de disciplinas separadas, como ocurre en los centros docentes ordinarios. Dentro de cada proyecto no existe discontinuidad en la combinación de las competencias que es menester adquirir. Estas competencias pueden comprender: la habilidad manual — por ejemplo, agarrar una lima correctamente —; el dibujo técnico; una descripción por escrito de la tarea que ha de ejecutarse y de los instrumentos

necesarios para llevarla a cabo; o incluso las matemáticas indispensables. En vez de obligar a los estudiantes a integrar por sí solos el conocimiento de todas las disciplinas enseñadas por separado, la integración ya está realizada en la serie metódica.

En el SENAI ha habido una gran influencia alemana y suiza desde el comienzo. En efecto, Robert Menge, primer director del SENAI de São Paulo, era un ingeniero suizo que mantuvo siempre sólidas relaciones con Alemania y con su propio país. Esta influencia fue decisiva para que el SENAI cultivase algo tan típico de los países germánicos como es la gran importancia concedida al orgullo por la destreza profesional y al desarrollo del valor de los oficios aprendidos.

No obstante, la forma original del famoso "sistema dual" alemán fue pronto abandonada. Resultaba muy difícil aplicar la alternancia de dos días de escuela con tres días de fábrica. Este sistema exigía, entre otras cosas, la presencia de *meisters* sumamente competentes en cada empresa que recibía a los aprendices. Por eso fue sustituido por la solución más fácil de que los estudiantes efectuasen periodos de prácticas en las empresas, después de haber cursado con éxito el programa de formación profesional.

En general, este sistema integrado resultó muy eficaz en el SENAI y esto es lo que probablemente hizo que fuese copiado en otros países.

LA PROLIFERACION DE "S" Y DE "I"

La fórmula del SENAI funcionaba. La primera en percatarse de ello fue la Asociación Brasileña de Comercio, el organismo homólogo de la Federación de Industrias en el sector de los servicios. En 1946, se creó por consiguiente el SENAC con una estructura idéntica a la del SENAI y normas y principios semejantes. Comenzó impartiendo cursos relacionados con ventas, profesiones de hostelería y una serie de oficios sencillos del sector de servicios. Hoy en día, tiene casi las mismas dimensiones que el SENAI y va evolucionando paulatinamente hacia la enseñanza de la informática, la formación de cocineros y la gestión de empresas de restauración y hoteles. Es interesante la diferencia que existe entre el SENAI y el SENAC por lo que respecta al centro real de control de la institución. Los industriales brasileños están sumamente organizados y suelen exigir mucho del SENAI. En cambio, las empresas del sector de servicios muestran mucho menos interés por la administración del SENAC. Por eso, el SENAC se ha ido orientando a satisfacer directamente las demandas de los estudiantes. Como el SENAC asume la responsabilidad de sus cursos, su funcionamiento es más o menos similar al de una institución privada de formación profesional que ha debido adaptar sus cursos a las exigencias de los estudiantes.

En 1957, se creó en Colombia el SENA con la asistencia técnica de João Batista Salles da Silva, antiguo miembro de la dirección del SENAI. El SENA funcionó muy bien desde el principio y se convirtió con el SENAI en fuente de inspiración para la creación de muchos otros organismos idénticos en toda la región, por ejemplo el INCE de Venezuela y el ITECAP de Guatemala que son de la misma época.

Luego vino el INA de Costa Rica, que se convirtió en la institución más influyente de América Central. El INA ha resultado ser una institución creativa y sólida, que ha innovado con sus *talleres del pueblo* donde se ofrece una formación profesional informal y flexible a los trabajadores del sector informal de la economía. Después se crearon muchos otros organismos cuyos nombres empezaban por la S de *servicio* (por ejemplo, SENAI, SENAC, SENA y SENATI) o por la I de *instituto* (por ejemplo, INA, INACAP e INCE).

Uno de los organismos llegados tardíamente al clan de los “S e I” fue el brasileño SENAR, al servicio de la agricultura. Curiosamente, el SENAR no fue creado en condiciones tan adelantadas como el SENAI y el SENAC por tratarse de una institución absolutamente pública que funcionaba en el marco de las normas ordinarias — y constrictivas — de la administración pública. Sus resultados fueron muy pobres y fue clausurado a principios de los años noventa. En estos últimos tiempos ha renacido, pero ahora ha adoptado la fórmula del SENAI hasta en sus últimos detalles. Los primeros datos indican que está obteniendo buenos resultados.

Una institución olvidada con frecuencia es la Comisión Nacional de Aprendizaje y Orientación Profesional (CNAOP), creada en Argentina por Perón y puesta bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo y Previsión. Aunque la CNAOP se dejó de lado en los años cincuenta para adoptar el modelo de la escuela técnica, cosechó bastantes éxitos mientras existió. Resulta instructivo observar que reunía precisamente casi todos los elementos del modelo “S e I”: dependía del Ministerio de Trabajo y no del de Educación, tenía a la cabeza un consejo de dirección tripartito, fomentaba el aprendizaje y era financiada con un impuesto especial.

Prácticamente todos los países de América Latina han creado sus propias instituciones “S e I” con mayor o menor éxito. La fórmula “S e I” también se ha copiado en África con un éxito más modesto. Su historial es bastante positivo por regla general, sobre todo si se compara con el de las instituciones educativas ordinarias cuyos resultados han sido decepcionantes en muchos países.

DEL ÉXITO A LA CRISIS DE LAS INSTITUCIONES “S e I”

Mientras la industrialización de América Latina funcionaba bien, ocurría otro tanto con las instituciones “S e I”. Sin embargo, cuando la crisis económica bloqueó el crecimiento de la industria en muchos países, las instituciones de formación profesional también empezaron a tener problemas. Estas instituciones habían sido concebidas para prestar servicios a las industrias modernas del sector formal. Cuando sus mercados tradicionales perdieron ímpetu, empezaron a probar otras soluciones, por ejemplo impartir formación profesional para el sector informal o para el personal municipal. Pero su capacidad para prestar servicios a estos mercados alternativos no ha resultado satisfactoria por regla general. Son excesivamente caras para los oficios más simples del sector informal y además se muestran demasiado reacias a abandonar sus mercados anteriores.

Algunas de ellas se han vuelto seniles y administrativamente “obesas”. Sus costos de gestión aumentan y su capacidad para adaptarse a los nuevos merca-

dos disminuye. En algunos casos, ni siquiera son capaces de gastar la totalidad de su presupuesto. Habida cuenta del estado crónico de pobreza que caracteriza a los centros de enseñanza primaria, su riqueza y prosperidad son codiciadas por otras burocracias. Además, si el hecho de contar con un presupuesto estable y seguro pudo ser un factor positivo en un principio, ahora representa un riesgo de supresión de los estímulos necesarios para adaptarse a las nuevas demandas y satisfacerlas.

Todos estos factores han contribuido a crear una situación de crisis en las instituciones "S e I". Aunque muchas de ellas no corran el peligro de desaparecer por completo, en una u otra medida sí se ven amenazadas al menos por graves reducciones o pérdidas de sus seguros presupuestos. La mayoría han intentado reaccionar defendiéndose o introduciendo cambios. Todavía es demasiado pronto para decir si el sistema sobrevivirá con algunas adaptaciones, si algunas instituciones tendrán que cambiar drásticamente o si incluso desaparecerán.

Quizás los casos más curiosos sean los de las instituciones más antiguas, el SENAI y el SENAC. Si examinamos sus resultados actuales, nos percatamos de que son mejores que los de las demás instituciones de la región. Es decir, que las instituciones más veteranas son las que gozan de mejor salud. Cuatro factores parecen explicar este excelente rendimiento.

El primero es el desarrollo continuo de la industria brasileña y el correspondiente progreso del sector de los servicios, incluso en los sombríos periodos de crisis. Esto significa que los mercados para los graduados de ambas instituciones no están saturados y que éstas no han sufrido ninguna crisis importante como la que ha afectado al SENA de Colombia, que anteriormente se caracterizó por su dinamismo, ambición y éxitos.

Un segundo factor tan importante como el anterior estriba en el hecho de que las instituciones brasileñas siguen siendo las únicas que son totalmente privadas. Esto las ha preservado del letargo que poco a poco ha ido invadiendo a las instituciones públicas.

Un tercer factor es el elevado grado de organización y activismo político de la Federación Brasileña de Industrias, que ha protegido al SENAI de influencias externas y ha luchado con uñas y dientes para mantener su independencia frente al gobierno y para evitar que otros organismos invadan sus presupuestos, como ha ocurrido con el SENA y el INA. Aunque la Federación del Comercio tenga una actitud menos pugnaz, el SENAC ha podido beneficiarse de las barreras de defensa creadas por sus colegas de la industria.

Por último, tanto el SENAI como el SENAC han diversificado con éxito su línea de productos. Quizás el SENAI haya demostrado tener más inventiva, porque ha optado por apoyar al sector industrial no sólo con la formación profesional sino también con una serie completa de servicios de otro tipo (asistencia técnica, mediación en conflictos, control de calidad, proyectos de Investigación y Desarrollo, etc.). Naturalmente, esto ha hecho que el SENAI haya franqueado algunos peldaños más en la escala de la formación profesional y esté centrando su expansión en la formación de técnicos y en los cursos para postgraduados. A todos los efectos prácticos, el

SENAI es el apéndice técnico del sector industrial, que invierte también en la formación profesional.

¿POR QUE EL MODELO DE LAS INSTITUCIONES "S e I"
SE HA PROPAGADO MAS EN LA REGION
QUE LOS MODELOS IMPORTADOS DEL NORTE?

Los motivos por los que este modelo ha sido copiado en casi todos los países latino-americanos no son en absoluto obvios. Lo único que podemos es especular sobre causas probables.

Una primera hipótesis es el éxito cosechado inicialmente por el SENAI y su homólogo extranjero, el SENA. Ambas instituciones tuvieron que reaccionar ante una situación de extrema necesidad del sector industrial, y su reacción consistió en crear centros de formación profesional que fueron sumamente eficaces para producir los recursos humanos exigidos por la industrialización de América Latina.

En un plano más superficial, hay que señalar que las escuelas del SENAI han causado siempre gran sensación a todos cuantos las visitaban. Hace algunos años, una delegación de una institución de formación profesional marroquí visitó las escuelas del SENAI, y con las notas tomadas en ellas publicó un libro para su uso propio. Los visitantes se llevaron una excelente impresión de la limpieza de las escuelas, del alto nivel de la organización interna y de los estrechos vínculos mantenidos con la industria. No sólo son escuelas eficaces, sino que el impacto de su imagen parece ser un factor importante de su atractivo.

Una segunda hipótesis complementaria estriba en el hecho de que resulta muy razonable su sistema combinado (elaboración de material pedagógico, dispositivos de financiación, vínculos con la industria), que representa una solución autónoma capaz de dar respuestas equilibradas a los problemas pertinentes. Esta fórmula es sólida y resiste bien a las condiciones no muy favorables de una región de ingresos medios.

Una tercera hipótesis estriba en el hecho de que la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) — en el periodo en que contaba con amplios recursos financieros y un departamento de formación profesional sumamente dinámico — brindó su apoyo a ambas instituciones tanto desde Ginebra como dentro de América Latina (CINTERFOR, que tiene su sede en Uruguay, sigue congregando una vez al año a los directores de instituciones de formación profesional). La creación de algunas de las instituciones "S e I" fue sólidamente respaldada por la asistencia técnica de la OIT. En más de un aspecto, este modelo ha consistido en una transformación y adaptación de las tradiciones germánicas de formación profesional, y además ha contado con el apoyo de una organización de mentalidad europea, la OIT. Esto quiere decir que, a pesar de la disposición favorable a la innovación que existe en el plano local, el sistema ha recibido durante el periodo mencionado un apoyo sistemático de los que desempeñaban una función más dinámica en el ámbito de la formación profesional. Resulta interesante observar que las influencias norteamericanas sobre la formación profesional en América Latina siguen siendo efectivamente

muy moderadas, a pesar de que han caído como un alud sobre la educación en los últimos decenios.

Notas

1. El autor desea mostrar su agradecimiento a Viola Spinola, João Batista de Oliveira, Ricardo Morán y Pedro Daniel Wainberg, por sus abundantes sugerencias y observaciones. Pero ni que decir tiene que ninguno de ellos — ni tampoco el Banco Mundial, donde el autor trabaja — es responsable de ninguno de los errores ni opiniones expresadas de este artículo.
2. Véase: Emilia Ferreiro, La adquisición de los objetos culturales: el caso particular de la lengua escrita, *Perspectivas* (París, UNESCO-OIE), vol. XXVI, n° 1, marzo de 1996.
3. Véase: Rosa María Torres, Alternativas dentro de la educación formal: el programa “Escuela Nueva” de Colombia, *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XXII, n° 4, diciembre de 1992.

EL DIALOGO INTERRELIGIOSO

E INTERCULTURAL

EN EL ESPACIO MEDITERRANEO

EN UNA EPOCA

DE GLOBALIZACION

Tarek Mitri

Con frecuencia el Mediterráneo se ha visto sacudido por diversos enfrentamientos, lo que no le ha impedido seguir siendo cauce de continuas corrientes de intercambio. En la nueva configuración Norte-Sur, es el lugar donde se juega la evolución de los equilibrios en gestación desde la caída del orden bipolar.

A lo largo de sus orillas, en la época de la globalización, se produce una apasionada búsqueda de pertenencia, de identidad y de arraigo. Pero esta búsqueda adquiere a veces los rasgos de un resurgimiento del tribalismo, o más bien de la emergencia de un neotribalismo, con sus repliegues de identidad que van hasta la “ghettización”, y su xenofobia que llega hasta la exclusión y el racismo. El neotribalismo, acantonado en la resistencia frente a la globalización y la uniformización cultural, se ve condenado a tomar como blanco a los hombres y no a los sistemas, a los efectos y no a las causas. Es la expresión de un rechazo, pero se encuentra en la

Versión original: francés

Tarek Mitri (Líbano)

Secretario ejecutivo de la Oficina de Relaciones Interreligiosas del Consejo Mundial de Iglesias, en Ginebra. Profesor asociado de la Universidad de Balamund (Líbano). Ha enseñado la historia y la sociología de las relaciones cristiano-musulmanas, temas sobre los que ha pronunciado conferencias y escrito artículos. Entre sus publicaciones recientes destacan: *L'Islam, la modernité et l'islamisme* [El Islam, la modernidad y el islamismo] (1996); *Religion law and society: a Christian-Muslim discussion* [Religión, derecho y sociedad: debate cristiano-musulmán] (1995); y *Eastern Christians and Islam* [Los cristianos de Oriente y el Islam] (1994).

incapacidad de ofrecer soluciones de recambio. Y lo que es más, esta incapacidad alimenta, en general, una ideología de la resignación vehiculada por una percepción de la globalización como una fatalidad o como un fenómeno irreversible sometido a fuerzas ocultas y dotado de un poder casi mágico.

El diálogo interreligioso e intercultural mediterráneo-euro-árabe o islámico-cristiano está en busca de un nuevo paradigma a medio camino entre el discurso planetarista, que subraya la interdependencia y oculta las relaciones de fuerza, y el del particularismo en el que lo identitario sólo se preocupa de las fronteras. Está llamado no sólo a hacer inteligible una realidad, sino a dar un sentido y una esperanza a los hombres y mujeres que desean construir proyectos juntos y pensar en su futuro común.

La educación, soporte e instrumento de este diálogo, en todas sus formas, se encuentra frente a los problemas que éste plantea y de los que nos limitaremos a tratar algunos.

Globalización, homogeneización y diferencias

La globalización designa un proceso multiforme de transformaciones técnicas, económicas, sociales y culturales que alteran los equilibrios internos de las regiones y de las naciones.

Viene a intensificar las estrechas interdependencias de un complejo sistema en el que las redes sustituyen a los territorios y en el que el Estado ve cómo su función se queda reducida a la de un vasto sistema de ingeniería jurídica, burocrática y financiera al servicio del rendimiento económico y de la competitividad comercial. El Estado va dejando de ser la expresión política del interés público. En cuanto a los gobiernos, parece que se han quedado demasiado pequeños para los grandes problemas y demasiado grandes para los problemas pequeños¹.

La globalización de la economía y de la comunicación parece que anuncia de alguna forma la muerte de lo político. Mientras que la lógica económica impulsa a la "globalización", a la interdependencia y a la integración regional, la de la política va hacia la fragmentación nacional. Este proceso no va acompañado de la decadencia de los nacionalismos. Es preciso reconocer que el mercado mundial y el *homo economicus* universal no eliminan los particularismos étnicos, ya sean infranacionales o supranacionales².

La paradoja de la globalización, con el desarrollo de la sociedad de consumo y de la diversión planetaria es que, aun originando la homogeneización y la uniformización, exacerba la necesidad de distinción y de reconocimiento. Cuanto más se parecen los individuos — y los pueblos —, más intentan destacar las diferencias. Cuanto más pequeñas son sus diferencias reales, más se exagera su importancia. Parece que el negar un parecido se convierte en un medio imprescindible de recordar una particularidad perdida.

Así pues, la primera tarea de un diálogo para ser fecundo es tomar conciencia más claramente del juego de una alteridad en general sobreestimada. Las ideas que se hacen de sí mismas las comunidades bosnias y libanesas, por citar sólo dos países

destrozados, y de las diferencias que las separan son un buen ejemplo de ello. La de “islamizar de más” a los musulmanes que viven en Europa, después de haberlos “islamizado de menos” tanto tiempo, es otro.

El pluralismo religioso y la organización de la diversidad

Un cierto esencialismo, fomentado por el sensacionalismo reductor de los medios de comunicación, amplifica las diferencias entre Europa y el mundo árabe-musulmán. El islamismo, que reivindica su pertenencia a un Islam “amenazado”, se percibe como la manifestación de un Islam “amenazante”.

La “cultura” del Islam puede explicar en gran medida la excepcionalidad del Oriente Medio en materia de democracia y de derechos humanos³. El Islam parece haber creado unas condiciones de tal naturaleza que no permite que los países musulmanes accedan a la democracia y les obliga a una confrontación eterna con la Ilustración⁴.

Es cierto que algunos excesos doctrinales del campo islamista, o más bien una interpretación de las Escrituras que las hace impermeables a las ideas de participación política y de soberanía popular, así como algunos actos que provocan reacciones securitarias — a veces justificadas, pero a menudo desmesuradas —, hacen que el diálogo sea difícil.

Pero también es cierto que no se puede escatimar el reconocimiento de la fuerza de la que es testimonio la llamada islamista, pues procede, en los países musulmanes, de la denuncia de abusos y males reales, del hecho de tomar partido por los oprimidos y por las víctimas del despotismo. Como su fuerza procede también de una protesta por la creciente trivialización de la vida, la llamada islamista es una llamada al resurgimiento. Busca la promesa de una utopía en un mundo que se caracteriza cada vez más por la pérdida de sentido y por la amnesia. En los países de Europa, responde a una necesidad de afirmación propia frente a la difícil elección, real o temida, entre la marginalidad y la disolución de su identidad.

La cuestión fundamental, más allá del islamismo y de los temores que pueda suscitar, sigue siendo la de encontrar un modelo de sociedad en la que se reconozca el pluralismo y se concilie el principio de ciudadanía y de igualdad civil y política, por una parte, y el derecho a la diferencia, por otra.

En el momento actual, el crecimiento de las reivindicaciones de las comunidades islámicas en unas sociedades europeas laicas y sometidas a procesos de homogeneización cultural y social, constituye un problema al cual ninguna de las dos lógicas, la de las comunidades y la unitaria o unificante, han logrado aportar una solución adecuada.

Sin embargo, no conviene olvidar que la pluralidad cultural y religiosa presenta rasgos diferentes en ambas orillas del Mediterráneo. Sería arriesgado, e incluso injusto, confundirlos y establecer una simetría de relaciones entre mayoría(s) y minoría(s) o reclamar una reciprocidad entre Umma musulmana y Occidente “cristiano”. La pluralidad religiosa, herencia de una larga historia mol-

deada por una cultura de inclusión y por la idea nacional, no puede equipararse a la que tiene su origen en las migraciones contemporáneas y se caracteriza por la desigualdad económica y las diferencias etnoculturales.

Reafirmar la ciudadanía

El diálogo entre las dos orillas del Mediterráneo, pero también en el interior de los pueblos de cada orilla, no puede abrirse camino sin una reafirmación, o quizá una rehabilitación, de la ciudadanía, pues ésta sigue siendo el terreno para un encuentro libre entre personas que, desde luego, están condicionadas por una cultura, una religión y una pertenencia nacional, pero que no pueden reducirse a las funciones que les están asignadas tanto por la fuerza del mercado como por las del neotribalismo: por una parte, el individualismo de los hombres y de las mujeres definidos por sus necesidades y sus capacidades de consumidores y por otra, la sujeción del individuo a los — a menudo supuestos — intereses de la comunidad definida por oposición a las demás.

La actualización de la ciudadanía, condición para el diálogo y a la vez resultado de éste, ofrece un espacio público a una vida en comunidad que, en la búsqueda de la inclusión, no sacrifica la identidad. Pero la base laicista, o simplemente laica, de la ciudadanía sigue siendo, en el marco mediterráneo, una cuestión abierta.

La relación con el pasado

El diálogo interreligioso e intercultural tiene que afrontar inevitablemente los múltiples problemas de las relaciones de los pueblos del Mediterráneo con su pasado. Si es verdad que los árabes son un pueblo con una memoria “que saca el futuro del recuerdo”⁵, parece ser que los europeos, en un momento en que se extiende la cultura postmoderna, tienen tendencia a volverse más a menudo a su pasado⁶. Pero al mismo tiempo, insistiendo en la paradoja de la que hemos hablado, estamos asistiendo a un fenómeno de pérdida de identidad cultural y de amnesia por el efecto de la economía de consumo, de la cultura televisiva y de la americanización del estilo de vida de los jóvenes. Ante este doble fenómeno, hay quienes temen que en lugar de producirse una mezcla que reúna lo mejor de ambos mundos, (*the best of both worlds*) se abra paso la perspectiva de reunir lo peor de ambos mundos (*the worst of both worlds*): un mundo homogeneizado culturalmente en el que las gentes respondan a su necesidad de agruparse en comunidad por medio de la hostilidad hacia el vecino⁷.

En un mundo que se perfila de esta manera, la historia no es ni una memoria ancestral ni una tradición colectiva. Es lo que las gentes reciben a través de la educación y la comunicación modernas. Los odios se aprenden tanto como se recuerdan. A menudo, son avivados por emisiones de radio, artículos de prensa y programas de televisión, más que heredados de conflictos anteriores. Después de todo, si no existe un pasado que convenga, siempre se puede inventarlo⁸.

Así pues, es imprescindible distinguir entre el peso real de la historia y el uso y

abuso que de ella se hace en los discursos políticos con fines de legitimar un poder, movilizar a la comunidad o justificar el recurso a la violencia. El éxito de la utilización del comunitarismo identitario no viene determinado por atavismos ancestrales, sino por estrategias políticas de conquista o de conservación del poder. El odio ancestral no es la causa de la guerra de Bosnia (o de los conflictos intercomunitarios en el Líbano). Es la guerra la que ha creado el odio⁹.

Reconsiderar el progreso

La ideología de la globalización tiende a dar a pensar que el acceso al desarrollo y a la modernidad sigue siendo tributario del acceso a las tecnologías. Y lo que es más, no reconoce suficientemente que este acceso a menudo está cerrado a cal y canto en función de imperativos de mercado y de poder.

La historia de las tecnologías es, en el mejor de los casos, una historia de la ambivalencia. La tecnología posee ya, no es preciso repetirlo, potencialidades tan monstruosas como se puedan imaginar.

De nuevo vemos que el debate entre el progreso y la finalidad de la acción humana constituye el núcleo del diálogo interreligioso e intercultural. Ocurre que a veces vuelve a emplear los argumentos del siglo xx a través del mundo árabe-musulmán. Pero este debate estaba de alguna forma condicionado por la dualidad de lo endógeno y lo exógeno; mientras que hoy no existe ninguna sociedad que pueda sustraerse al poder de una “tecnópolis”¹⁰, ni evitar exponer la vida cultural a la soberanía de la tecnología.

La globalización nos impone de hecho su “orden del día”. Los que lo rechazan proponen, apasionada y tal vez torpemente, el suyo. Así, el diálogo de las religiones y de las culturas está llamado, más que nunca, a seguir su difícil camino a fin de convertirse en un lugar donde poder realizar un proyecto de civilización auténticamente pluralista.

Notas

1. Según una fórmula muy de Daniel Bell.
2. Jacques Rupnik, *Le réveil des nationalismes* [El despertar de los nacionalismos], en Jacques Rupnik (comp.) *Le déchirement des nations*, París, Seuil, 1995, pág. 17.
3. John Waterbury, *Une démocratie sans démocrates? Le potentiel de libération politique au Moyen-Orient* [¿Una democracia sin demócratas? El potencial de liberación política en el Medio Oriente], en Ghassan Salamé (comp.), *Démocraties sans démocrates: politique d'ouverture dans le monde arabe et islamique*, París, Fayard, 1994, págs. 94-128.
4. Benjamin R. Barber, *Jihad vs McWorld* [La Jihad contra las multinacionales], Times Books, Random House, 1995, pág. 208.
5. La expresión es de Jacques Berque.
6. Basta mencionar, a título de ejemplo, las diversas “conmemoraciones” de la llamada a la Primera Cruzada, celebradas el año pasado y las polémicas más recientes en Francia en torno al bautismo de Clodoveo.
7. J. Rupnik, *op. cit.*, pág. 265.

8. Eric Hobsbawn, A new threat to history [Nueva amenaza contra la historia] *The New York review of books*, 16 de diciembre de 1993, pág. 62.
9. J. Rupnik, *op. cit.*, pág. 24.
10. Neil Postman, *Technopoly: the surrender of culture to technology* [Tecnópolis: la rendición de la cultura a la tecnología], Nueva York, Alfred A. Knof, 1992, pág. 52.

TENDENCIAS / CASOS

LA FORMACION DOCENTE

EN EL EMPLEO

CENTRADA EN LA ESCUELA:

COMPARACION DE ORIENTACIONES

ENTRE PAISES EN DESARROLLO

E INDUSTRIALIZADOS

Abraham Yogev

Introducción

Durante los últimos dos decenios, la formación docente en el servicio ha cambiado radicalmente con su gradual traslado a los establecimientos escolares. El desplazamiento de esta preparación de instituciones ajenas a la escuela a un proceso de formación docente en el servicio centrada en la escuela (FCE) tiene por objeto mejorar el desempeño profesional del docente en aspectos relativos a la práctica pedagógica, así como incitar a reformar los procesos de enseñanza y aprendizaje y a reestructurar la escuela. La FCE comenzó en las sociedades industrializadas de Occidente y se ha extendido hacia varios países en desarrollo de algunas regiones. Se dispone de abundante documentación sobre las primeras, pero son relativamente escasos los

Versión original: inglés

Abraham Yogev (Israel)

Doctor en sociología por la Universidad de Wisconsin. Tras enseñar en las universidades de Wisconsin, Madison y California, San Diego, se incorporó en 1977 a la Universidad de Tel Aviv, donde fue nombrado Decano de la Escuela de Educación en 1992. Es miembro de la junta ejecutiva del Instituto MOFET de Investigación y Desarrollo de la Formación Docente en el Servicio; miembro del Consejo de Educación del Ayuntamiento de Tel-Aviv-Jaffa y miembro del comité editorial de *Megamot*, la revista israelí de ciencias del comportamiento.

informes escritos sobre las experiencias en los segundos, especialmente en términos de comparación.

En el presente documento nos proponemos comparar las políticas de formación docente en el empleo centrada en la escuela entre países industrializados y en desarrollo, y ello con tres objetivos: a) combatir el prejuicio según el cual la FCE es principalmente un producto de las reformas recientes de la educación en los Estados industrializados occidentales y por lo tanto es inusual en los países en desarrollo, que se supone deben afrontar problemas más "básicos" de educación y formación docente; b) examinar las principales diferencias y semejanzas en las políticas y programas de FCE entre ambos tipos de sociedades; y c) evaluar las perspectivas y estrategias de una extensión de la FCE en los países en desarrollo.

La premisa fundamental de la comparación reside en que la FCE puede reforzar la efectividad de la educación en los países industrializados y en desarrollo, y por lo tanto es importante para ambos. La FCE es esencial en el contexto de la reciente reactivación en todo el mundo de la formación docente en el servicio en general. Tras un largo periodo de relativo abandono y escasos recursos para este tipo de formación en muchos países, las reformas centradas en la escuela han contribuido a mejorar la condición de la formación permanente del profesorado (Eraut, 1995; Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1966a, pág. 27). No obstante, en comparación con programas más tradicionales de formación docente fuera del contexto escolar, que apuntan ante todo al desarrollo individual de la carrera de los profesores, se considera que los programas de FCE son fundamentalmente un importante medio de desarrollo profesional docente (Fullan, 1991; Bridges, 1993). En algunos países industrializados de Occidente, la FCE se considera con frecuencia una parte de la "reestructuración escolar" (Murphy y Hallinger, 1993), o de las "escuelas de desarrollo profesional" (Darling-Hammond, 1994). De este modo, a menudo la formación profesional de los docentes está vinculada a procesos escolares tales como la autogestión, la formación del personal y la ampliación del programa de estudios escolar. Algunos programas de FCE están específicamente destinados a la formación de profesionales reflexivos, capaces de mejorar su pedagogía en el aula y la interacción mediante la investigación orientada a la acción práctica.

En los países en desarrollo no ha pasado desapercibido el nuevo hincapié en el perfeccionamiento docente centrado en la escuela, más práctico, en lugar de una formación universitaria más bien teórica. Ulteriormente, se elaboraron proyectos de FCE con miras a mejoramientos escolares similares, y que son comunes en diversos países de Asia oriental desde principios de los años 1980, paralelamente a su desarrollo en Europa occidental, América del Norte y Australia. En la actualidad, comienzan a difundirse en algunos países africanos y latinoamericanos. Los planes de FCE han sido puestos de relieve en reuniones regionales organizadas recientemente por la Oficina Internacional de Educación (OIE) como parte de los preparativos para la Conferencia Internacional de Educación de la UNESCO cuyo tema era el "Refuerzo de la función del personal docente en un mundo cambiante" (Oficina Internacional de Educación, 1996a). En la reunión de América Latina se recomendó

que se mejorara la formación docente en la escuela en relación directa con las necesidades y los programas específicos de las escuelas. En la reunión correspondiente a la región de África se destacó la necesidad para los profesores de adquirir “aptitudes pedagógicas mediante una experiencia práctica en la escuela debidamente supervisada”, junto con la necesidad de investigación orientada a la acción: “Los docentes deberían realizar estudios sobre los problemas con que tropiezan en el aula; por ejemplo, investigar la manera de tratar con clases muy numerosas. Los resultados de esos estudios ayudarían a enriquecer el contenido de la formación docente” (OIE, 1996a, África, pág. 8).

¿Cuáles son, entonces, las perspectivas del desarrollo de la FCE en el marco de las reformas escolares en el mundo en desarrollo? Para evaluarlas debemos ante todo comparar las políticas y los programas de FCE de los países en desarrollo con los del mundo industrializado. Basándonos en documentación obtenida en la OIE, en numerosos informes nacionales presentados en la Conferencia Internacional de Educación sobre el cometido de los profesores, y en otros materiales disponibles, hemos dividido la comparación en dos partes: a) una recapitulación general del desarrollo de la FCE en diversas regiones, destacando la importancia del papel de la escuela en la formación docente a lo largo de la carrera pedagógica; b) las diferencias y similitudes en las políticas, programas y experiencias de FCE.

El papel de la escuela en la formación docente a lo largo de la carrera pedagógica: visión comparativa

Una importante cuestión en el desarrollo de la FCE es si el papel de la escuela en la formación docente se limita a la formación de profesores en ejercicio o si está vinculado a una tendencia conceptual que propone al mismo tiempo desplazar a las escuelas la formación de los institutos pedagógicos superiores. En el Reino Unido, que en cierto sentido puede ser catalogado de cuna de la FCE, el papel de la escuela en la formación inicial y en el servicio ha evolucionado separadamente, pero actualmente se considera que se trata de elementos de un proceso continuo. Como lo sostiene un estudio reciente, tanto la formación inicial como en el empleo “expresa varios principios comunes relativos, por ejemplo, a la escuela como una unidad de responsabilidad educativa, a una mayor profesionalización de la labor pedagógica y a la naturaleza y las fuentes del conocimiento profesional de los docentes.” (Bridges, 1993, pág. 51).

En los países industrializados de Occidente existe en cierta medida un vínculo entre la función de la escuela en la formación docente inicial y en el servicio, pero rara vez es el caso en los países en desarrollo. Las diferencias de conceptualización respecto de la formación centrada en la escuela pueden aclararse examinando las tres etapas del proceso de formación docente: formación inicial, programas de iniciación al trabajo destinados a nuevos profesores y formación en el servicio.

EL PAPEL DE LA ESCUELA EN LA FORMACION INICIAL

Como ya se ha dicho, el paso hacia una formación inicial centrada en la escuela es especialmente notorio en el Reino Unido desde comienzos de los años noventa, con la introducción de los sistemas de docentes en prácticas y docentes titulares (Oficina de Normas de Educación — OFSTED —, 1993a, 1993b). También se ha extendido gracias al requisito de que una parte sustancial de los cursos de formación inicial para la docencia secundaria tiene lugar en el entorno escolar (Ministerio de Educación, 1992).

Este cambio de orientación fue particularmente visible en el Reino Unido por tratarse de una reforma aplicada por iniciativa política y que fue objeto de un amplio debate abierto (Whitty, 1993). El debate se refería a la pertinencia de una preparación para la enseñanza escolar llevada a cabo en establecimientos superiores. Ulteriormente, las asociaciones entre universidades y escuelas permitieron la creación de cursos centrados en la escuela, menos teóricos u orientados a las disciplinas y más vinculados a la práctica pedagógica (Bines y Welton, 1995).

Este tipo de asociación entre universidad y escuela con miras a la formación docente inicial se encuentra también en algunos proyectos de las escuelas de “desarrollo profesional” en los Estados Unidos y Canadá, y en algunos países de Europa occidental, especialmente en los Países Bajos (Wubbels, 1992). No obstante, no forman parte de una reforma de alcance nacional de la formación inicial. En el Reino Unido se evaluó oficialmente la política de formación inicial centrada en la escuela y se determinó que podía producir maestros competentes (OFSTED, 1995), pero algunos académicos la han criticado afirmando que en realidad es excesivamente pragmática y a veces demasiado simplificada (Bridges, 1993; McCulloch, 1993).

Ésta es quizá la razón por la cual la mayor parte de los países industrializados, con la excepción del Reino Unido, que abogan por algún tipo de colaboración entre la universidad y la escuela, han combinado la práctica escolar con un tiempo más prolongado de preparación universitaria (OIT, 1996b, págs. 90-91). En principio, sin embargo, el papel más importante de las escuelas y su habilitación como contextos de aprendizaje para profesores en formación están vinculados, en un proceso de retroalimentación, a los programas de FCE, que con frecuencia se organizan en el marco de una asociación similar entre escuela y universidad. La reunión europea celebrada recientemente en preparación de la Conferencia Internacional de Educación ha reconocido de hecho este punto de vista adoptando la conclusión de que “tanto la formación inicial como la permanente son elementos del mismo proceso de formación continua en el marco de la colaboración entre los establecimientos de formación docente y las escuelas” (OIE, 1996a, Europa, pág. 19). A juzgar por los documentos de referencia preparados para esa reunión, dicha posición corresponde más a los países de Europa occidental que a las sociedades en transición de Europa central y oriental, que abolieron hace muy poco las instituciones de formación docente en favor de un mejoramiento de la formación universitaria (Fernández, 1996; Savova, 1996).

De ningún modo se puede considerar la formación inicial de los profesores en

los países en desarrollo como una fuente de inspiración para programas de FCE con orientación profesional. Muchos de estos países donde escasean los profesores todavía están empeñados en el mejoramiento universal de la formación inicial en la educación superior, y por lo tanto recurren a la formación inicial centrada en la escuela impulsados por la necesidad. Según un reciente informe de la OIT, en los países industrializados “se combina una práctica prolongada en la escuela con un tiempo más prolongado de preparación universitaria; en cambio, en los países en desarrollo la práctica prolongada en la escuela sustituye a menudo una parte de los cursos universitarios o superiores de formación docente. A veces, un tiempo suplementario de preparación docente se dedica principalmente a un trabajo práctico más importante en las aulas” (OIT, 1996b, pág. 90).

La inclinación a la formación inicial basada en la escuela en los países en desarrollo también responde a consideraciones financieras, pues la inversión en educación superior es más cara que enviar a los estudiantes de pedagogía a las escuelas, especialmente si no son supervisados individualmente por otros tantos profesores tutores. En cualquier caso, este suministro de formación inicial en la escuela no está generalmente destinado al desarrollo profesional de los profesores en las escuelas, de modo que no puede servir de modelo permanente para la FCE.

PROGRAMAS DE INICIACION CENTRADOS EN LA ESCUELA

Contrariamente a la formación inicial basada en la escuela, los programas de iniciación centrados en la escuela para profesores recién nombrados pueden haber inspirado programas profesionales de FCE en algunos países en desarrollo, especialmente de Asia oriental.

En muchas sociedades de Europa occidental no existen programas específicos de iniciación al trabajo para los nuevos profesores. Algunos proyectos escolares de desarrollo profesional en los Estados Unidos han establecido este tipo de programas, pero en su mayor parte responden a las necesidades de los profesores principiantes en el marco más general de la FCE (Darling-Hammond, 1994). Sólo unos pocos países industrializados han institucionalizado programas de iniciación al trabajo, pero no en relación con el aprendizaje centrado en la escuela. En Israel, donde el Ministerio de Educación ha emprendido un vasto proyecto de iniciación al trabajo docente justo antes de un ambicioso programa de FCE, esos programas fueron encargados a los institutos pedagógicos y los establecimientos académicos de educación (OIE, 1996b). La mayor parte de los países europeos que solían tener un sistema de iniciación para profesores principiantes, como algunos países de Europa central y oriental, lo han abandonado (Savova, 1996).

Al parecer, la noción de iniciación a la labor docente, que solía estar relacionada con el concepto de periodo de prueba, se ha abandonado en la mayor parte de los países industrializados como consecuencia del perfeccionamiento y la prolongación de la formación docente inicial. No ha sido éste el caso de diversos países en desarrollo e industrializados de Asia oriental, que tradicionalmente ofrecen a los nuevos profesores programas de iniciación basados en la escuela. La iniciación a la

docencia, que comenzó como un proceso tradicional de aprendizaje de un oficio, se ha convertido en esos países en programas a gran escala centrados en la escuela. En el Japón se creó en 1988 un sistema reglamentario de programas de iniciación basados en la escuela, de un año de duración, que desde 1992 es obligatorio en las escuelas primarias, secundarias y especiales (OIE, 1994, Japón). El programa (aproximadamente dos días por semana y al menos sesenta días por año) corre a cargo de profesores asesores con la cooperación de otros profesores experimentados y abarca todo el abanico de funciones que el docente realiza en la escuela (Japón, Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura, 1995, pág. 104). Los programas comprenden reuniones en las cuales los profesores nuevos y antiguos de cada escuela discuten técnicas pedagógicas y planes de lecciones (Stevenson y Stigler, 1992, pág. 159). De modo similar, en China las escuelas asumen la responsabilidad de la formación de nuevos profesores mediante un programa de aprendizaje de tres años de duración como mínimo, que algunas escuelas extienden a cinco años (Yi y Ma, 1992). Aun en los países de Asia oriental donde la iniciación centrada en la escuela no es obligatoria, estos programas son todavía muy comunes y ampliamente practicados. En la República de Corea la proporción de profesores que participan en la iniciación en el medio escolar ha pasado de menos de 10% en 1992 a casi 25% del total de profesores en 1994-1995 (OIE, 1996b, República de Corea).

La colaboración entre profesores durante la formación, su apoyo mutuo y la importancia de esos programas de iniciación en Asia oriental para el mejoramiento escolar han sido citados por autores occidentales como meritorios ejemplos de formación profesional de docentes (Stevenson y Stigler, 1992; Fullan, 1993, págs. 131-134). Como la mayor parte de los países de Asia oriental que han establecido programas de iniciación basados en la escuela también han emprendido proyectos de FCE, es muy posible suponer que el establecimiento de esos programas en las escuelas ha facilitado, de un modo u otro, su apertura a proyectos de FCE como un proceso permanente de formación del profesorado.

FORMACION EN EL EMPLEO CENTRADA EN LA ESCUELA

Los programas de FCE están mucho más difundidos en el mundo que la formación inicial centrada en la escuela o las políticas de iniciación dentro de la escuela. Por consiguiente, si bien la realización en la escuela de la formación inicial y en el empleo como proceso continuo caracteriza a varios países industrializados, y los programas de iniciación en la escuela pueden haber facilitado la FCE en Asia oriental, la difusión mundial más amplia de la FCE traduce su aceptación como elemento separado de otras etapas de la formación del profesorado. Desde un punto de vista universal, se ha de buscar el origen de la vinculación a la escuela de los programas de formación en las influencias regionales o internacionales sobre las reformas educativas de diversos países, antes que en conceptualizaciones originales o en la reestructuración del proceso de formación del personal docente.

Examinaremos en primer lugar el mundo industrializado. Como se ha demostrado en un estudio reciente sobre la FCE realizado por el Centro de Investigaciones

e Innovaciones Educativas de la OCDE (Howey, 1980), los programas de FCE nacieron a mediados de los años setenta en los Estados Unidos de América, el Canadá, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelandia, como un “nuevo concepto y estrategia de formación en el empleo”. Desde mediados de los años ochenta, estos países han puesto en práctica programas de FCE en mayor escala, frecuentemente asociados con el movimiento de reestructuración de la educación o con la ideología de las escuelas de desarrollo profesional. Ulteriormente se les sumaron otros países industrializados, como Japón (Sato, 1992), Israel (OIE, 1996b) y varios países de Europa occidental. En un reciente estudio comparado sobre la FCE efectuado por la Asociación para la Formación de Personal Docente en Europa (Evans, 1993) se indica que los programas de FCE han recibido una amplia aceptación en países de Europa occidental, como los Países Bajos y Alemania, que están más fácilmente abiertos a las innovaciones educativas de tipo angloamericano. Progresaron más lentamente en Francia, Bélgica, Austria y en los países mediterráneos como España y Grecia y en Escandinavia. Noruega y Suecia organizan periodos de planificación de actividades de aproximadamente una semana de duración, al comienzo del año escolar, durante los cuales los docentes participan en la formación centrada en la escuela. Pese a que ésta es una actividad exigida en la formación en el servicio, el acuerdo sobre la formación en el empleo descentralizada en Suecia ocasionó una marcada disminución de la participación del profesorado a comienzos de los años 1990 (OIT, 1996a, pág. 27).

La noción de FCE también se está introduciendo lentamente en los países en transición de Europa central y oriental. En algunos de éstos, como la Federación de Rusia, la reciente reorganización y modernización de los institutos pedagógicos dio lugar a una ola de programas de formación en el empleo. Los cursos impartidos por estos institutos son más teóricos que orientados hacia la práctica (OIE, 1994, Federación de Rusia). Asimismo, se han registrado últimamente intentos de establecer programas de FCE en la República Checa (OIE, 1996b) y en partes de la antigua Yugoslavia, en especial Eslovenia y Serbia (Savova, 1996; OIE, 1996b, República Federativa de Yugoslavia).

Cabe tener presente que no todos los programas de FCE establecidos en los países industrializados están centrados en el profesionalismo en el sentido del desarrollo del docente centrado en la escuela. Italia es un caso que merece mención. Al carecer de una formación en el empleo de alcance nacional, los docentes italianos adquieren principalmente esa formación en la escuela, frecuentemente con la ayuda de institutos regionales o provinciales (OIE, 1994). En un estudio reciente del caso italiano realizado por la OIT y la UNESCO se comprobó que la participación del profesorado en los cursos planificados por la escuela era muy elevada en todos los niveles de enseñanza escolar, pero que dichos cursos se referían sobre todo a temas teóricos o relacionados con las disciplinas, antes que a la práctica y el desarrollo docentes (Magni, 1994).

Asimismo, el debate sobre la distribución de los programas de FCE en los países en desarrollo depende de la definición que se les dé. Una de ellas remite al lugar donde se realiza la formación, por lo que los programas de formación en el empleo

se consideran "centrados en la escuela" si se llevan íntegramente a cabo en establecimientos escolares (por ejemplo, Gardner, 1995). Otra definición, la que utilizamos en este artículo, se refiere al contenido de la formación y considera como FCE todos los programas destinados a docentes en ejercicio centrados en el mejoramiento de la escuela y el desarrollo profesional del personal docente, independientemente de que se lleven a cabo íntegramente en locales escolares o se organicen parcialmente en torno a grupos de escuelas, actividades de carácter comunitario o en cooperación con centros pedagógicos locales. Según este planteamiento, la FCE no siempre tiene lugar en las escuelas, del mismo modo que no todo el contenido de los programas de formación en el empleo centrados en la escuela debe ser considerado como FCE.

Con arreglo a la segunda definición de la FCE, el desarrollo de este tipo de formación en los países en desarrollo ha sido particularmente notorio en Asia oriental y sudoriental desde comienzos de los años 1980. Como hemos dicho, es posible que la propensión de los países de esta región a percibir la docencia como una profesión que requiere un desarrollo personal mediante el aprendizaje práctico haya inspirado la expansión de la FCE, aunque las influencias internacionales y la participación de la UNESCO y otras organizaciones favorecieron indudablemente el proceso. En 1986, la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para Asia y el Pacífico ya había registrado y evaluado programas de FCE en cinco países: Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, la República de Corea y Tailandia (Programa para Asia y el Pacífico de Innovación Educativa con vistas al Desarrollo (APEID, 1986). Ulteriormente se sumaron a esta lista Indonesia, Malasia y Sri Lanka (APEID, 1990; Gardner, 1995).

La adopción de la FCE fue más lenta en otras regiones en desarrollo. No obstante, desde fines de los años 1980 se iniciaron programas de esta índole en América Latina, sea en el marco de proyectos específicos de desarrollo escolar en Brasil (Leonardos, 1991) y Colombia (Arboleda, Chiappe y Colbert, 1991) o, más recientemente, como parte de la reforma de la educación secundaria en Chile (OIE, 1996b). Hacia mediados de los años noventa, se adoptaron políticas de FCE en algunos países africanos tales como Lesotho (OIE, 1994), Ghana y Swazilandia (OIE, 1996b).

Esta breve reseña comparativa demuestra ante todo que la noción de formación centrada en la escuela destinada a docentes en ejercicio no es inhabitual en los países en desarrollo, aunque progrese más lentamente que en los industrializados. Las variaciones regionales de la difusión de esta formación existen en regiones en desarrollo y desarrolladas del mundo, y se pueden atribuir en parte a las influencias interculturales. No obstante, la idea de que la FCE forma parte de un proceso permanente de formación docente centrada en la escuela que empieza antes del empleo no ha sido adoptada por numerosos países, en desarrollo o industrializados. Generalmente, las políticas de FCE se elaboran en el marco de reformas generales o específicas de la educación, antes que como nuevas conceptualizaciones concretas del proceso de formación docente.

Diferencias y similitudes de las políticas y los programas de FCE

Pasaremos ahora a una comparación sustantiva de las políticas y los programas de FCE entre los países en desarrollo y los industrializados. Como lo indica la presentación anterior, existen muchas variaciones entre distintos países en cuanto a la orientación y el funcionamiento de los programas de FCE. Nos centraremos únicamente en las diferencias fundamentales entre ambos tipos de sociedades que parecieron más frecuentes en nuestro estudio documental. La comparación se refiere: a) al contexto y la organización de las políticas de FCE; y b) al contenido y los métodos de los programas de FCE.

CONTEXTO Y ORGANIZACION DE LAS POLITICAS DE FCE

La diferencia fundamental entre los países en desarrollo y los países industrializados reside en la orientación contextual de las políticas de FCE. Hasta hace poco tiempo, la mayoría de los programas de FCE en los países en desarrollo se llevaban a cabo en el marco de proyectos especiales de desarrollo de la educación, mientras que en los industrializados se iniciaron específicamente con fines de desarrollo profesional de los docentes en la escuela.

Ulteriormente, el perfeccionamiento profesional del profesorado centrado en la escuela se limitó en los países en desarrollo a las zonas rurales o a las escuelas urbanas que atendían a los grupos desfavorecidos, en las que se están realizando reformas encaminadas a mejorar la educación. Se consideraba generalmente que la formación docente centrada en la escuela era un elemento necesario para generar cambios en las escuelas reformadas, a fin de que éstas se relacionaran más con las comunidades locales de padres y alumnos. Es lo que ha sucedido con numerosos programas de FCE en Asia sudoriental durante el decenio de 1980, por ejemplo el programa de Desarrollo Profesional del Docente en el Terreno en zonas septentrionales de Pakistán o el proyecto de Cianjur de Aprendizaje Activo mediante el Apoyo Profesional en Indonesia (Gardner, 1995). En América Latina, asimismo, los programas de FCE de los años 1980 se limitaron sobre todo a proyectos de desarrollo, como el Nuevo Programa Escolar en las Regiones Rurales de Colombia (Arboleda, Chiappe y Colbert, 1991) o los Centros Integrados de Enseñanza Pública para alumnos desfavorecidos en Río de Janeiro (Leonardos, 1991).

Desde el punto de vista de la formulación de políticas, la introducción de la FCE en los proyectos de desarrollo económico y educativo tuvo dos consecuencias. En primer lugar, la FCE se fundó principalmente en programas de asistencia extranjera concedida por organizaciones internacionales o bilaterales, y a veces también por organismos de ayuda locales — como la Fundación Aga Khan en Pakistán. De este modo, la FCE se desarrolló esencialmente como un programa centrado en proyectos. En segundo lugar, esta modalidad restringió la función de los gobiernos nacionales en la elaboración y el mejoramiento de la FCE como política nacional, al

menos durante los años ochenta. Solamente en el decenio siguiente el proyecto mencionado de Cianjur en Indonesia se difundió y condujo a la adopción del aprendizaje activo como política nacional para las escuelas tanto primarias como secundarias. Algunos otros proyectos, como el del norte de Pakistán al que hemos aludido, conservaron un carácter experimental y regional, aunque el número de escuelas participantes en el programa de formación aumentó con el tiempo (Gardner, 1995). La Oficina Regional de Educación de la UNESCO para Asia y el Pacífico observaba hace tiempo que se precisaban "vigorosas políticas gubernamentales y una voluntad política favorable" para desarrollar la FCE a escala nacional (APEID, 1986, pág. 48).

En el mundo industrializado, la instauración de la FCE adoptó dos formas. En numerosos países de Europa occidental, así como en Japón y los Estados Unidos, se puede considerar que fue un movimiento de base, originalmente iniciado por asociaciones de docentes y otras organizaciones, y desarrollado ulteriormente a mayor escala. La organización de la FCE en muchos de esos países conserva un carácter local y se funda en la participación voluntaria de las escuelas. En algunos otros, como el Reino Unido e Israel, la FCE fue decretada política nacional. En el Reino Unido se encargaron de su organización las autoridades educativas locales mediante subsidios a programas especiales, otorgados a las escuelas locales tras la aprobación de sus propuestas de FCE. Israel representa probablemente el caso más extremo de adopción de una política nacional en este ámbito. En enero de 1994, el Ministro de Educación y Cultura puso en práctica una política obligatoria de FCE, obligando a todas las escuelas del sistema educativo a iniciar cursos de esta índole en los que debían participar todos los docentes dos horas por semana. Bajo la presión de las asociaciones de docentes, esta política pasó a ser voluntaria seis meses más tarde, pero su etapa obligatoria indujo a más de las tres cuartas partes del sistema escolar a aumentar su participación en el programa voluntario de FCE (OIE, 1996b). En el caso israelí, los programas de FCE son supervisados por los inspectores escolares, pero iniciados y organizados por los directores de escuelas y su personal docente.

Obviamente, una política nacional de FCE fomenta su ejecución por las distintas escuelas, pero también presenta algunos inconvenientes. Como señalaron Bradley, Conner y Southworth (1994) con respecto al Reino Unido y Yogev (1995) refiriéndose a Israel, una política nacional en esta esfera obliga a las escuelas a responder a exigencias centralizadas, hace recaer el peso del desarrollo de la FCE en los directores de escuela e impide el perfeccionamiento del personal en cada escuela sobre la base del trabajo cooperativo y la práctica de la reflexión. Dejando de lado esas desventajas, la tendencia de diversos países industrializados a aplicar políticas nacionales o de gran alcance de FCE suele influir en los países en desarrollo, y los últimos adelantos a este respecto indican una creciente semejanza entre países en desarrollo y países industrializados por lo que se refiere a las iniciativas gubernamentales de FCE. La reciente reforma de la educación secundaria en Chile trajo aparejado un importante esfuerzo por institucionalizar la FCE en todas las escuelas secundarias a fin de propiciar cambios en las actitudes de los docentes frente a la

enseñanza en el aula y las experiencias de aprendizaje (OIE, 1996b; Avalos, 1996). En Ghana, donde la formación en el empleo es obligatoria, la FCE es la piedra angular de las reformas emprendidas a fines de los años ochenta. Con ese fin se descentralizaron gradualmente los programas de formación en el servicio, a fin de que “la formación se desplace hasta establecerse en las escuelas” y se preparó a los directores de escuela para que organizaran sus propios programas “con objeto de responder mejor a las necesidades especiales de las escuelas y de cada docente” (OIE, 1996b, Ghana, pág. 8). Aunque es prematuro predecir cuántos países en desarrollo adoptarán esta orientación, ya ha empezado a extenderse la tendencia a emprender políticas nacionales de FCE en las regiones en desarrollo.

CONTENIDO Y METODOS DE LOS PROGRAMAS DE FCE

La información relativa al contenido y los métodos precisos de los programas de FCE está dispersa y no sistematizada, tanto en relación con los países industrializados como con los países en desarrollo. No obstante, se pueden formular algunas generalizaciones con respecto a las diferencias y las semejanzas entre ambos tipos de sociedades.

Por lo general, el contenido de los programas de FCE es más diversificado en los países industrializados, sobre todo en aquellos que han iniciado una política nacional de FCE y encomendado a cada escuela el contenido y la organización de programas concretos en este ámbito. Pese a la difundida idea de que esa libertad podría generar errores de aplicación de esos programas, los datos indican que las escuelas de esos países han elaborado programas de FCE conformes a directrices nacionales centralizadas. En un estudio sobre los proyectos de FCE efectuado en varios organismos de educación locales de Inglaterra y Gales (Mortimore y Mortimore, 1989), se comprueba que esa formación respondía a las necesidades de perfeccionamiento del personal de toda la escuela y hacía hincapié en las iniciativas legislativas y educativas de ese periodo: el programa de estudios nacional, la creación de equipos y las modificaciones de la gestión en la escuela, así como la evaluación y los exámenes. Asimismo, numerosas escuelas elaboraron programas de FCE relacionados con aspectos específicos de la educación que interesaban especialmente al Reino Unido, como la educación multicultural (Tomlinson, 1990). Recientemente, sin embargo, con la intensificación de la colaboración entre las universidades y las escuelas en ese país, y en respuesta a las crecientes críticas que suscitaba la politización de la FCE (por ejemplo, Fielding, 1994), se ha concedido más importancia a las necesidades individuales de los docentes elaborando cursos de FCE cuya finalidad es la enseñanza reflexiva (Bradley, Conner y Southworth, 1994).

Israel, que en cierta medida ha emulado la experiencia británica en su política global de FCE, también fijó objetivos nacionales para el contenido de los programas escolares:

La FCE tiene por objeto el desarrollo permanente de docentes autónomos. Debe centrarse en

el logro de los objetivos y en la resolución de problemas en ámbitos como la elaboración de currículos, el mejoramiento de la enseñanza, los métodos pedagógicos alternativos, el ambiente escolar, las relaciones con la comunidad u otros aspectos considerados importantes para el trabajo en la escuela, a fin de adaptar sus marcos educativos a las necesidades de los alumnos (Israel. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 1993, pág. 4).

En un estudio sobre temas de la FCE comentados por todas las escuelas participantes en el programa voluntario de FCE de 1995 (Yogev, 1995) se comprueba que, en general, se aplicaron las directrices nacionales, pero que entre las escuelas había una gran variedad en los temas o la combinación de temas tratados, en función del nivel escolar y del sector involucrado (escuelas árabes, judías laicas y judías religiosas). Más de las dos terceras partes de las escuelas participantes se ocupaban de la planificación del currículo y de los métodos pedagógicos, pero un número casi igual de escuelas incluían en sus programas de FCE cursos sobre “temas generales y enriquecimiento”. Otros temas difundidos eran el perfeccionamiento del personal, la informática y sus aplicaciones pedagógicas y la enseñanza de temas curriculares específicos.

En los países en desarrollo, tal vez debido a la concentración de los programas de FCE en los proyectos de desarrollo hasta una fecha reciente, la gama de temas abordados por las escuelas es más bien limitada. La comparación de los programas de FCE efectuada por la UNESCO en cinco países de Asia sudoriental y el Pacífico (APEID, 1986) revela que los temas más comunes eran los métodos y las técnicas pedagógicos, y temas del currículo. Aunque los programas de FCE formaban parte de proyectos innovadores destinados a transformar la escuela, su contenido correspondía a menudo a las necesidades de formación de los docentes en general, asemejándose en cierta medida al contenido de la formación académica inicial. Solamente en los países tecnológicamente más avanzados, como Tailandia y la República de Corea, se integraban en el contenido aptitudes nuevas e innovadoras — como el perfeccionamiento del personal mediante la planificación de la FCE — como medio para adaptarse a los cambios contemporáneos de las escuelas.

Las diferencias de variedad e importancia otorgada al contenido de la FCE entre los países industrializados y en desarrollo pueden reflejar, en cierta medida, las actitudes generales de la población hacia el profesorado en ambos tipos de sociedades. En los países más industrializados se considera a los docentes como profesionales autónomos, capaces de definir sus propias necesidades profesionales y, en consecuencia, de elaborar sus programas centrados en la escuela. En numerosos países en desarrollo, los docentes luchan por obtener un reconocimiento profesional por conducto de sus asociaciones, pero se los sigue tratando como “funcionarios públicos” que han de aplicar directrices nacionales y responder a las necesidades del país, aun en el marco de proyectos educativos innovadores. Esta actitud, añadida a las insuficiencias de la formación académica previa al empleo, se refleja no sólo en el contenido preestablecido de los programas de FCE, sino también en sus métodos — las modalidades y las técnicas pedagógicas, y el grado

de participación de los docentes en la adopción de decisiones relativas a esos programas.

Los cursos que componen la FCE en los países industrializados, en especial en aquellos que mantienen una política nacional en esta esfera, se suelen impartir de modo regular y prolongado, a menudo una o dos veces por semana a lo largo de un semestre o de todo el año escolar. No obstante, la descripción de diversos cursos de FCE de Asia sudoriental y América Latina (Levin y Lockheed, 1991) indican que en los países en desarrollo esos cursos son generalmente breves y duran unos pocos días o una semana. Frecuentemente son impartidos como una instrucción "introdutoria" a la FCE, que se dirige únicamente a los directores de escuela o a grupos de docentes experimentados, y solamente a veces al conjunto del personal docente. En el caso de los representantes de la escuela, se espera de los participantes que difundan los conocimientos adquiridos en su establecimiento. Organizada de manera permanente, sin embargo, la FCE consiste con frecuencia en debates informales entre docentes, que a veces se organizan fuera de la escuela, por ejemplo en los institutos pedagógicos locales.

Aunque este modo de organizar la FCE puede reducir sus costos, también puede restringir su alcance y su carácter innovador. Como se ha comprobado en el mencionado estudio comparado sobre la FCE en Asia sudoriental y el Pacífico (APEID, 1986), las técnicas pedagógicas utilizadas en esta formación por la mayoría de los países consistían en conferencias formales en talleres organizados previamente y en debates entre docentes. Las estrategias innovadoras, como la simulación, el intercambio de ideas y el juego de roles sólo se utilizaban en Tailandia y la República de Corea. Asimismo, en los talleres se recurría principalmente a materiales preparados de antemano, como manuales y folletos. Se procuró cambiar el "método basado en folletos" en el proyecto reciente de la UNESCO denominado "Necesidades especiales en el aula", cuya finalidad es elaborar y difundir en varios países en desarrollo un conjunto de ideas y materiales con miras a una práctica más reflexiva de la FCE (Ainscow, 1994). Este proyecto recoge las características de la FCE en los países industrializados, que conceden prioridad a la participación del docente en la instrucción y en su propia formación, así como en la preparación de materiales para los cursos y para su uso en el aula (por ejemplo, Yogev, 1996).

Como hemos señalado, las diferencias de modalidades y técnicas de formación también reflejan las diferencias de actitudes hacia los docentes y su profesionalidad entre los dos tipos de sociedades. Pese al eminente papel desempeñado en el mundo por los directores de escuela en la iniciación y el fomento de la FCE, la propensión de éstos a adoptar las decisiones en la organización detallada de la FCE es más perceptible en los países en desarrollo. En Australia, Japón, Israel, América del Norte y Europa occidental — aun en los países de esta última región en los que la FCE progresa más lentamente (Evans, 1993) — los docentes suelen tener en las escuelas y en sus asociaciones una participación mucho más activa en las decisiones relativas a sus propios programas de FCE. En Israel, el paso de una política obligatoria a una voluntaria transfirió una parte del poder de decisión de los directores a los docentes. En la mayoría de las escuelas, los profesores no sólo deciden si la escuela va a parti-

cipar o no en el programa, sino que también intervienen en la definición del contenido, la organización y las técnicas de los cursos de FCE (Yogev, 1996).

No obstante, el fomento de la FCE plantea tres problemas importantes que afectan por igual a los países en desarrollo y a los industrializados. El primero es el del estatuto oficial de los programas de FCE. Pese a que diversos ministerios de educación de Europa occidental se interesan por el desarrollo de la FCE, el tiempo asignado oficialmente a sus cursos puede ser muy limitado, como en Austria (OIE, 1996b), y la aprobación burocrática de la FCE en horario escolar es compleja, por ejemplo en Alemania (OIE, 1996b). Salvo algunas excepciones a este respecto, la condición oficial de la FCE aún no se ha establecido en la mayoría de los países, tanto en desarrollo como industrializados. Este hecho es particularmente notorio por lo que respecta a la remuneración de los docentes por su participación en estos programas. Por lo general, estos cursos no son reconocidos como calificaciones académicas, y solamente en Israel los docentes reciben un sueldo por los cursos de FCE similar al que se les paga por la formación académica en el empleo (OIE, 1996b).

En segundo lugar, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados escasean los educadores especializados en FCE, capaces de ayudar a las escuelas a elaborar sus propios programas. En los países industrializados este problema se ha resuelto en cierta medida siguiendo el modelo de asociación entre la universidad y la escuela, pero aun ese tipo de asociación no está suficientemente difundido como para abarcar la FCE en todas las escuelas. En un estudio sobre el tema realizado en Europa occidental se comprobó que sólo unos pocos países tenían cursos especiales para educadores de la FCE (van Lakerveld, 1993). La formación de esos "agentes del cambio" para las escuelas puede ser particularmente necesaria en los países en desarrollo que están adoptando políticas nacionales de FCE a fin de aumentar la profesionalidad de los docentes.

Por último, se plantea el problema, igualmente importante, de la evaluación de la FCE. Teóricamente, la elaboración del programa debería basarse en la evaluación por la escuela de sus propias necesidades, y su ejecución debería ir acompañada por algún tipo de evaluación sistemática de sus resultados. En realidad, sin embargo, el inicio de programas de FCE se suele fundar en la intuición o en algún movimiento general, y su evaluación — cuando existe — es generalmente de carácter impresionista y poco sistemático. Las evaluaciones más sistemáticas de los programas de FCE, ya sea en los países industrializados o en desarrollo, se originan habitualmente fuera de la escuela y tienen una orientación académica. Pero por regla general esas evaluaciones no proporcionan información sistematizada sobre los efectos de la FCE en el comportamiento en el aula o en modificaciones reales de las prácticas docentes, ni tampoco en los alumnos. Impera todavía una gran confusión en cuanto a quién debe evaluar qué y cómo con respecto a los programas de FCE (Kerry, 1993), pero es evidente que las escuelas necesitan adquirir capacidades de investigación para evaluar sus programas de las que suelen carecer los docentes de todos los países. El hecho de que últimamente se haga hincapié en el plano mundial en los docentes como investigadores, visible en diversos países en desarrollo tanto por los requisitos vinculados a los métodos de investigación en los cursos aca-

démicos de formación inicial como por la importancia otorgada a la investigación orientada a la acción (OIT, 1996b, págs. 91-92) puede contribuir a ampliar las aptitudes de investigación del profesorado y a reforzar la evaluación sistemática de la FCE en las escuelas que la practican.

Perspectivas y estrategias de refuerzo de la FCE en los países en desarrollo

Nuestra comparación indica que siguen existiendo grandes diferencias en el inicio, la organización y las modalidades de funcionamiento de la FCE entre los países en desarrollo y los industrializados. Muchas de esas diferencias se originan en el hecho de que, hasta una época muy reciente, la mayoría de los programas de esta índole en los países en desarrollo estaban integrados en proyectos de desarrollo económico y educativo, por lo que su alcance y su orientación eran limitados. Esta situación se está modificando. Como hemos señalado, algunos países en desarrollo ya han adoptado la FCE como política nacional para incrementar el profesionalismo de los docentes e inducir reformas educativas a partir de la escuela. Es probable que otros países en desarrollo sigan esta tendencia, ya sea por iniciativa gubernamental o en respuesta a las presiones de las asociaciones de docentes, que últimamente son más activas en el plano profesional.

La transición de la FCE orientada hacia los proyectos a la etapa de políticas nacionales de FCE plantea varios interrogantes en relación con la pertinencia de la formación docente centrada en la escuela para los países en desarrollo. ¿Conviene fomentar la FCE a escala nacional desde el punto de vista de sus resultados esperados? ¿Es esta política económicamente razonable para esos países? ¿Qué estrategias habría que aplicar para reforzar la FCE?

Para responder a estas preguntas hay que ser conscientes de que las mencionadas limitaciones de la FCE en los países en desarrollo no se deben solamente a su inclusión en proyectos de desarrollo. En cambio, algunos factores más fundamentales han impedido aprovechar todas las posibilidades que ofrece la FCE. Aludiré a las tres razones básicas que explican las limitaciones de la FCE en los países en desarrollo: los factores demográficos, político-culturales y financieros.

Ante todo, es evidente que la FCE ha prosperado principalmente en países pequeños o medianos, antes que en países muy extensos dotados de una población muy dispersa. Estos últimos, como la India (Gardner, 1995) o México (OIE, 1994) tienden a concentrar sus actuales esfuerzos vinculados a la reforma de la educación en actividades comunitarias y no estrictamente centradas en la escuela, o recurren a técnicas de enseñanza a distancia para impartir formación en el empleo. La dispersión de la población está correlacionada, entre otros factores, con un nivel más bajo de formación del docente previa al empleo y con un menor grado de control nacional sobre las actividades de FCE. Es evidente que las políticas nacionales de FCE son más apropiadas para los países más pequeños, cuyo profesorado ha recibido una mejor formación antes de empezar a trabajar. Este factor de la dimensión es también el que más influye, hasta cierto punto, en el desarrollo de la FCE en los paí-

ses industrializados occidentales. En Australia, Canadá y los Estados Unidos existen grandes variaciones entre los Estados o provincias en cuanto a la extensión de la FCE. El Reino Unido tuvo que delegar la administración de esta formación en las autoridades locales de educación, no sólo por motivos ideológicos, sino también porque era inconcebible establecer un control centralizado de las actividades realizadas en las escuelas. La capacidad de Israel para iniciar una política global de FCE centralizada se debe en parte a su pequeña dimensión.

Los factores políticos y culturales no son menos importantes para la difusión de la FCE en los países en desarrollo. Es obvio que los regímenes democráticos son más propensos a adoptar la FCE. La transición hacia esas actividades centradas en la escuela supone una descentralización del sistema educativo, así como una delegación de poder a cada escuela y a su profesorado. Por consiguiente, requiere un clima democrático tanto en el territorio nacional como a nivel de las escuelas, por lo que se refiere a las relaciones entre directores, docentes y educandos y a la colaboración entre los propios docentes. Incluso a escala limitada, el inicio de la FCE es posterior a la democratización política. En Brasil, por ejemplo, los Centros Integrados de Enseñanza Pública, que fomentaron la FCE, se crearon durante el primer gobierno democráticamente elegido del Estado de Río de Janeiro en los años ochenta (Leonardos, 1991). La ausencia de un contexto democrático similar al de Occidente tal vez explique el hecho de que no se haya establecido la FCE, ni siquiera con carácter experimental, en la mayoría de los Estados árabes, aunque existan ejemplos esporádicos de FCE en escuelas inspiradas en modelos internacionales (por ejemplo, Law, 1989). Tras aproximarse a las pautas democráticas occidentales, Jordania emprendió recientemente proyectos de desarrollo centrado en la escuela y de escuelas cooperativas, que actualmente tienen por objeto formar a los directores de escuela, pero que podrían dar lugar ulteriormente a la instauración de la FCE (OIE, 1996b).

El clima político, tanto fuera como dentro de la escuela, se arraiga en factores culturales más profundos que, como hemos explicado, influyen en la actitud de la población hacia los docentes. Una política de FCE requiere al menos un reconocimiento de las competencias profesionales del profesorado y de su consiguiente autonomía. En los países donde los docentes son tratados como “funcionarios públicos” simplemente al servicio de las necesidades y los objetivos de su país, y cuya identidad personal depende de la buena voluntad de fuerzas externas, no hay oportunidades — ni, esencialmente, necesidad desde el punto de vista público — de fomentar la FCE. En muchos países en desarrollo, en especial en África y en América Latina (OIE, 1996a), este planteamiento ha dado lugar últimamente a una visión más profesional de los docentes y de su labor, que ha traído aparejada una mayor autonomía y una creciente participación de las asociaciones de docentes en los asuntos de la profesión. Esto explica en parte la tendencia de algunos países de esos continentes a adoptar políticas globales de FCE.

Indudablemente, puede haber grandes diferencias en la naturaleza de la profesionalidad docente en los países en desarrollo y en los industrializados. En los países occidentales, la profesionalidad docente y la tendencia a crear en la escuela un

ambiente más humanista se puede interpretar como una reacción a la confusión y a las incertidumbres de la era postmoderna (Hargreaves, 1993; Hartley, 1993). En varios países en desarrollo, el creciente aprecio por los maestros se origina principalmente en el mejoramiento de la formación previa al empleo y en la expansión de la educación en general, así como en la creciente importancia que se le atribuye. En cualquier caso, el reconocimiento de la enseñanza como profesión propicia una mayor autonomía del profesorado gracias a la FCE.

Los factores financieros han sido, evidentemente, un elemento crucial de disuasión respecto del fortalecimiento de la FCE en los países en desarrollo e industrializados. Las recientes restricciones impuestas a los gastos públicos en todo el mundo dieron lugar a ajustes estructurales en la esfera de la educación, entre otros una disminución de los sueldos del personal docente en diversos países (OIT, 1996b). Por esta razón, el reciente informe de la OIT expresa escepticismo en cuanto a los futuros progresos de la formación centrada en la escuela. Sin duda, el costo de la FCE de alcance nacional es elevado, y su rentabilidad aún no se conoce. Se ha de tomar en consideración no sólo el costo directo de los programas de FCE en las escuelas, sino también los gastos indirectos vinculados a la administración de una política en esta esfera en los planos local y nacional. Las autoridades locales de educación del Reino Unido han comprobado hace tiempo las exigencias financieras de la FCE (Mortimore y Mortimore, 1989), e Israel acaba de anunciar que sus nuevas reducciones presupuestarias incluyen los 25 millones de dólares estadounidenses dedicados el año pasado al programa nacional de FCE. En el futuro, éste se incorporará en un importante proyecto de educación científico en curso, y puede perder así su carácter global.

Habida cuenta de estas consideraciones financieras, políticas y demográficas, ¿cuáles son las perspectivas de refuerzo de la FCE en los países en desarrollo, y qué estrategias convendría aplicar con miras a su futuro desarrollo? En general, en un ambiente político y cultural apropiado, y con un profesorado bien formado, habría que fomentar el avance reciente de varios países en desarrollo hacia las reformas centradas en la escuela, comprendida la FCE. La delegación en la escuela de la responsabilidad por los resultados de la educación ha sido la piedra angular de las reformas educativas de los países industrializados en los últimos decenios, y soslayar la responsabilidad de las escuelas en algunos países en desarrollo puede agravar aún más la disparidad entre éstos y los Estados industrializados en materia de educación. Esta evolución requiere obviamente una mayor autonomía de los docentes, tanto individual como colectivamente, mediante la colaboración del profesorado en la labor escolar. De ese modo, la FCE pasa a ser una necesidad nacional más que un lujo, pese a su costo. Aun en el estudio reciente de la OIT que alude a los problemas presupuestarios se advierte que “las políticas en virtud de las cuales se hizo hincapié en el ‘factor costo’ al promover la formación en el empleo pueden, a la larga, incrementar los gastos a medida que las capacidades de la mano de obra pasen a ser más diferenciadas” (OIT, 1996b, pág. 99). Obviamente, esto no se aplica a los países en desarrollo que han reemplazado la formación docente inicial por una formación en el empleo centrada en la escuela. La FCE sólo puede ser eficaz si se combina con una

formación previa al empleo impartida por establecimientos de enseñanza superior, que proporcionará los necesarios conocimientos académicos y pedagógicos al profesorado.

No obstante, desde el punto de vista financiero, las estrategias de refuerzo de la FCE en los países en desarrollo deberían incluir una colaboración o asociación con fuerzas externas a la escuela a fin de reducir los gastos, así como por otras razones. Una de esas estrategias es la asociación con universidades y otros institutos pedagógicos de nivel superior. Los establecimientos de enseñanza superior pueden prestar asistencia profesional, sobre la base de los conocimientos académicos relativos a las innovaciones educativas y pedagógicas, a las escuelas que procuran establecer sus propios programas de FCE. Si esa cooperación se funda en una auténtica asociación, se podrá ahorrar una parte de los gastos que conlleva la ejecución de la FCE en cada escuela.

Otra estrategia, puesta en práctica con éxito en Tailandia (Tsang y Wheeler, 1991), consiste en crear grupos de escuelas que cooperan de manera comunitaria a fin de modificar la gestión de las escuelas y los procesos de enseñanza y aprendizaje. La FCE pasa a formar parte de la iniciativa de reforma escolar, y es menos costosa gracias a la colaboración entre escuelas. Además, refuerza la relación entre las escuelas y sus comunidades, comprendidos los padres de los educandos. No obstante, no todas las actividades de FCE de carácter comunitario en los países en desarrollo fueron necesariamente logradas en este sentido. Algunas, como la reforma escolar basada en la comunidad realizada en Papua Nueva Guinea, fueron criticadas por estar fundadas en la "racionalidad técnica", que sirve a los propósitos burocráticos en lugar de contribuir a incrementar la autonomía de los docentes y la función de liderazgo de las escuelas (Berry, 1994).

En conclusión, parece ser que se podría reforzar la FCE en los países en desarrollo si se la trata del modo adecuado. Puede ser un instrumento importante para inducir una modificación de la escuela y aumentar el profesionalismo del docente en el aula, pero no se la debe considerar como la única solución para todos los problemas de la educación, ni como una estrategia aislada para la reforma de la educación. Como ha señalado Joseph Murphy con respecto al movimiento de reestructuración de la escuela, "a menudo suceden dos cosas. Por un lado, ante la cantidad de elementos que es preciso tomar en cuenta, las personas tienden a centrarse en un solo aspecto del cuadro general (por ejemplo, el profesionalismo del docente) [...]. O bien, por otro lado, la reestructuración cobra tanta importancia que empieza a perder sentido" (Murphy, 1993, pág. 3). Al proponerse adoptar la FCE como parte esencial de las políticas nacionales de reformas centradas en la escuela, los países en desarrollo podrían tomar en consideración esta advertencia.

Referencias

- Ainscow, M. 1994. Supporting international innovation in teacher education [Apoyo a la innovación en la formación del personal docente]. En: Bradley, H.; Conner, C.; Southworth, G. (comps.). *Developing teachers developing schools*, págs. 222-232. Londres, Fulton.
- Arboleda, J.; Chiappe, C.; Colbert, V. 1991. The new school programme: more and better primary education for children in rural areas in Colombia [El nuevo programa escolar: más y mejor enseñanza primaria para los niños de las zonas rurales de Colombia]. En: Levin, H.M.; Lockheed, M.E. (comps.). *Effective schools in developing countries*, págs. 58-76. Washington, DC, Banco Mundial (PHREE/91/38).
- Asia and the Pacific Programme of Educational Innovation for Development (APEID). 1986. *School based in-service training: a handbook* [Formación en el empleo centrada en la escuela: un manual]. Bangkok, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para Asia y el Pacífico.
- . 1990. *Innovations and initiatives in teacher education in Asia and the Pacific Region* [Innovaciones e iniciativas en materia de formación docente en la región de Asia y el Pacífico], vol. 1. Bangkok, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para Asia y el Pacífico.
- Avalos, B. 1996. *Enhancing the role of teachers in a changing world: the Latin American and Caribbean Region* [Reforzar el papel de los maestros en un mundo cambiante: la región de América Latina y el Caribe]. Ginebra, OIE. (Mimeo.).
- Berry, G. 1994. Community school leadership development in Papua New Guinea: perspectives for change [Desarrollo de la escuela comunitaria en Papua Nueva Guinea: perspectivas de cambio]. *South Pacific journal of teacher education* (Abingdon, Reino Unido), vol. 22, n° 2, págs. 177-188.
- Bines, H.; Welton, J. (comps.). 1995. *Managing partnership in teacher training and development* [La asociación en la formación y el desarrollo del personal docente]. Londres, Routledge.
- Bradley, H.; Conner, C.; Southworth, G. 1994. Developing teachers developing schools [Perfeccionar docentes que mejoran las escuelas]. En: Bradley, H.; Conner, C.; Southworth, G. (comps.), *op. cit.*, págs. 233-244.
- Bridges, D. 1993. En: Bridges, D.; Kerry, T. (comps.). *Developing teachers professionally*, págs. 51-66. Londres, Routledge.
- Darling-Hammond, L. 1994. *Professional development schools: schools for developing a profession* [Las escuelas de desarrollo profesional: escuelas para desarrollar una profesión]. Nueva York, Teachers College Press.
- Department for Education (DFE). 1992. *Initial teacher training (secondary phase)* [Formación docente inicial (fase secundaria)]. Londres, HMSO. (Circular 9/92).
- Eraut, M. 1995. Inservice teacher education [La formación docente en el empleo]. En: Anderson, L.W. (comp.). *International encyclopedia of teaching and teacher education*, 2ª ed., págs. 620-628. Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- Evans, K. 1993. *School based in-service education* [La formación en el empleo centrada en la escuela]. Culemborg, Países Bajos, Phaeton.
- Fernández, J.A. 1996. *Education and teachers in Western Europe* [La educación y los docentes en Europa occidental]. Ginebra, OIE. (Mimeo.)
- Fielding, M. 1994. Delivery, packages and the denial of learning: revising the language and

- practice of contemporary INSET [Enseñanza, materiales y rechazo del aprendizaje: revisión del lenguaje y la práctica de la formación en el empleo contemporánea]. En: Bradley, H.; Conner, C.; Southworth, G. (comps.), *op. cit.*, págs. 18-33.
- Fullan, M. 1991. *The new meaning of educational change* [El nuevo significado del cambio de la educación]. Londres, Cassell.
- . 1993. *Change forces* [Las fuerzas del cambio]. Londres, Falmer.
- Gardner, R. 1995. Onservice teacher education [La capacitación de los docentes en ejercicio]. En: Anderson, L.W. (comp.), *op. cit.*, págs 628-632.
- Hargreaves, A. 1993. *Changing teachers, changing times: teachers' work and culture in the postmodern age* [El cambio de los docentes en tiempos cambiantes: la labor y la cultura del profesorado en la era postmoderna]. Londres, Cassell.
- Hartley, D. 1993. Confusion in teacher education: a postmodern condition? [Confusión en la formación docente: ¿una condición postmoderna?] *Journal of education for teaching* (Abingdon, Reino Unido), vol. 19, n^{os} 4-5, págs. 83-93.
- Howey, K.R. 1980. *School focused in-service education: clarification of a new concept and strategy — synthesis report* [Formación en el empleo centrada en la escuela: esclarecimiento de un nuevo concepto y estrategia — informe de síntesis]. París, OCDE/CERI.
- Israel. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. 1993. *The school-based programme of teacher education* [El programa de formación docente centrado en la escuela]. Jerusalén, Dirección General (Circular especial n^o 4). [En hebreo.]
- Japón. Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura. 1995. *Japanese government policies in education, science and culture, 1994* [Políticas gubernamentales japonesas en materia de educación, ciencia y cultura, 1994]. Tokio.
- Kerry, T. 1993. Evaluating INSET — the search for quality [Evaluación de la formación en el empleo: la búsqueda de calidad]. En: Bridges, D.; Kerry, T. (comps.), *op. cit.*, págs. 165-177.
- Law, R.K. 1989. An inexpensive school-initiated in-service training programme [Un programa de formación en el empleo emprendido en la escuela y de bajo costo]. *International schools journal* (Petersfield, Reino Unido), n^o 17, primavera, págs. 47-50.
- Leonardos, A.C. 1991. CIEP: a democratic school model for educating economically disadvantaged students in Brazil? [CIEP: ¿un modelo escolar democrático para educar a los estudiantes económicamente desfavorecidos de Brasil?]. En: Levin, H.M.; Lockheed, M.E. (comps.), *op. cit.*, págs. 77-95.
- Levin, H.M.; Lockheed, M.E. (comps.). 1991. *Effective schools in developing countries* [Escuelas efectivas en los países en desarrollo]. Washington, DC, Banco Mundial (PHREE/91/38).
- Magni, V. 1994. *The initial and continuing education of teachers: case study of Italy* [La formación inicial y permanente de los docentes: el caso de Italia]. Ginebra, OIT/UNESCO. (Mimeo.)
- McCulloch, M. 1993. Democratization of teacher education: new forms of partnership for school-based initial teacher education [La democratización de la formación del profesorado: nuevas formas de asociación para la formación docente inicial centrada en la escuela]. *Journal of education for teaching* (Abingdon, Reino Unido), vol. 19, n^{os} 4-5, págs. 293-303.
- Mortimore, P.; Mortimore, J. 1989. School-focused in-service training in England and Wales: the challenge to higher education [Formación en el empleo centrada en la

- escuela en Inglaterra y Gales: un desafío para la enseñanza superior]. *Journal of education for teaching* (Abingdon, Reino Unido), vol. 15, n° 2, págs. 33-139.
- Murphy, J. 1993. Restructuring: in search of a movement [La reestructuración: en búsqueda de un movimiento]. En: Murphy, J.; Hallinger, P. (comps.) *Restructuring schooling*, págs. 1-31. Newbury Park, California, Corwin Press.
- Office for Standards in Education (OFSTED). 1993a. *The articulated teacher scheme September 1990-July 1992* [El programa de aprendizaje práctico para docentes, septiembre de 1990-julio de 1992]. Londres, HMSO.
- . 1993b. *The licensed teacher scheme September 1990-July 1992* [El programa destinado a docentes autorizados a ejercer, septiembre de 1990-julio de 1992]. Londres, HMSO.
- . 1995. *School-centred initial teacher training 1993-1994* [La formación inicial del docente centrada en la escuela]. Londres, HMSO.
- Oficina Internacional de Educación (OIE). 1994. *National reports on the development of education*. Ginebra. [Un total de 110 informes de distintos países sobre el desarrollo de la educación, disponibles en CD-ROM en la OIE o en Internet: <http://www.unicc.org/ibe>.]
- . 1996a. *Final reports of the preparatory regional meetings for the forty-fifth session of the International Conference of Education on: strengthening of the role of teachers in a changing world* [Informes finales de las reuniones regionales de preparación de la 45ª reunión de la Conferencia Internacional de Educación sobre el refuerzo de la función del personal docente en un mundo cambiante]. Ginebra.
- . 1996b. *National reports: strengthening of the role of teachers in a changing world*. Ginebra. [Un total de 107 informes procedentes de distintos países sobre el fortalecimiento de la función del personal docente en un mundo cambiante.]
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 1996a. *Recent developments in the education sector* [Últimos adelantos en el sector de la educación]. Ginebra. (JMEP/1996/I).
- . 1996b. *Impact of structural adjustment on the employment and training of teachers*. [Repercusiones del ajuste estructural en el empleo y la formación del personal docente]. Ginebra (JMEP/1996/II).
- Sato, M. 1992. Japan. En: Leavitt, H.B. (comp.) *Issues and problems in teacher education: an international handbook*, págs. 155-168. Nueva York, Greenwood.
- Savova, J. 1996. *Education and teachers in central and eastern European countries: 1991-1995* [La educación y el profesorado en los países de Europa central y oriental: 1991-1995]. Ginebra, OIE. (Mimeo.)
- Stevenson, H.; Stigler, J. 1992. *The learning gap* [Las diferencias en el ámbito de la educación]. Nueva York, Summit Books.
- Tomlinson, S. 1990. *Multicultural education in white schools* [La educación multicultural en las escuelas para blancos]. Londres, Batsford.
- Tsang, M.C.; Wheeler, C. 1991. Local initiatives and their implications for a multi-level approach to school improvement in Thailand. [Iniciativas locales y sus consecuencias para un planteamiento de niveles múltiples del mejoramiento de la educación en Tailandia]. En: Levin, H.M.; Lockheed, M.E. (comps.), *op. cit.*, págs. 122-146.
- van Lakerveld, J. 1993. *Training the trainer for schoolbased inservice education* [Formar educadores para la formación en el empleo centrada en la escuela]. Culemborg, Países Bajos, Phaeton.
- Whitty, G. 1993. Education reform and teacher education in England in the 1990s [Reforma de la educación y formación del personal docente en Inglaterra en los años 1990].

- Journal of education for teaching* (Abingdon, Reino Unido), vol. 19, n^{os} 4-5, págs. 263-275.
- Wubbels, T. 1992. Teacher education and the universities in The Netherlands [La formación docente y las universidades en los Países Bajos]. *European journal of teacher education* (Abingdon, Reino Unido), vol. 15, n^o 3, págs. 157-172.
- Yi, Y.; Ma, L. 1992. Teacher education conducted by teacher community: a case of mentoring in China [La formación docente realizada por la comunidad docente: un ejemplo de tutoría en China]. (Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación estadounidense de Investigaciones Educativas, San Francisco, California.)
- Yogev, A. 1995. *School-based teacher education in Israel: between compulsory and voluntary policies* [La formación en el empleo centrada en la escuela en Israel: ¿políticas obligatorias o políticas voluntarias?]. Tel-Aviv, Universidad de Tel-Aviv. (Mimeo.)
- . 1996. *Evaluation study of the school-based INSET policy in Israel* [Estudio de evaluación de la política de formación en el empleo centrada en la escuela en Israel]. Jerusalén, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. [En hebreo.]

¿QUIENES ELIGEN HOY SER MAESTROS EN ARGENTINA?

Andrea Alliaud y María Cristina Davini

Son, en general, mujeres, muy jóvenes, que viven con sus respectivas familias y destinan su tiempo libre a escuchar música, ver la televisión y, en algunos casos, a leer libros de autoayuda quienes frecuentan el magisterio en Argentina. Estas jóvenes cuentan con una preparación escolar previa que pone de manifiesto las carencias de nuestro sistema educativo en cuanto a la adquisición de saberes básicos. Para ellas, la elección de la carrera representa una puerta de entrada al mercado laboral y/o a la universidad (muchas ingresan en el magisterio tras una experiencia negativa en carreras universitarias). Así se comprende que sólo el 39% tenga pensado dedicarse con exclusividad a la docencia una vez terminados los estudios.

Los datos presentados surgen de un trabajo de investigación¹ realizado con estudiantes de profesorado estatales y privados de Capital Federal y Gran Buenos Aires². En cada una de las mencionadas jurisdicciones se seleccionaron los establecimientos teniendo en cuenta (además del sector y la dependencia) la ubicación geográfica de los mismos. De este modo, la muestra quedó constituida por 1.097

Versión original: español

Andrea Alliaud (Argentina)

Máster en Ciencias Sociales y Educación (FLACSO). Coordinadora de Área en el Programa de Investigaciones sobre Formación Docente (IICE/UBA/UBACYT) y docente regular de la Cátedra Formación y Reciclaje Docente en la misma Universidad. Autora de libros y artículos en torno al magisterio en los que aborda fundamentalmente los orígenes de la profesión.

María Cristina Davini (Argentina)

Doctora en Ciencias Humanas y Educación (PUC/RJ). Directora del Programa de Investigaciones sobre Formación Docente (IICE/UBA/UBACYT) y profesora titular de la Cátedra Formación y Reciclaje Docente en la misma Universidad. Autora de libros y artículos en torno a la formación docente y la política.

encuestas tomadas a alumnos-maestros de establecimientos localizados en distintas zonas (sur, norte, oeste, y centro) de la Capital y del Gran Buenos Aires.

Cabe aclarar que si bien no se incluye una muestra de nivel nacional, las jurisdicciones implicadas tienen una importante representatividad, ya que reúnen aproximadamente un tercio de la población del país y, como se verá más adelante, cerca del 50% de la oferta educativa del nivel de enseñanza del que depende mayoritariamente la formación de maestros en Argentina. Antes de abordar los puntos expuestos conviene, entonces, presentar cierta información básica sobre formación docente.

La formación de maestros en Argentina

La formación de maestros (docentes para el nivel primario) se imparte en el nivel de enseñanza denominado superior no universitario (SNU). A diferencia de la formación de profesores (docentes para los niveles medio y superior), en nuestro país las universidades que forman maestros son muy pocas y generalmente se vinculan con experiencias locales (véase Cuadro 1).

En el SNU se dictan carreras que forman docentes para los distintos niveles de enseñanza y también carreras técnicas y técnico-profesionales. Tal como se desprende del Cuadro 2, si bien el 67,9% de los establecimientos del SNU forman docentes, ello no implica que lo hagan en forma exclusiva. Es frecuente la convivencia en un mismo establecimiento de carreras docentes y no docentes. El mencionado nivel de enseñanza, también llamado “terciario”, se diferencia del universitario básicamente por el tiempo de duración de los planes de estudio³ y por las modalidades de los cursos y de acreditación. El nivel SNU se asemeja más al secundario que a la universidad.

La formación de maestros representa más del 50% de la oferta educativa del SNU. De un total de 1.649 establecimientos del nivel, 834 forman docentes para el nivel primario (véanse Cuadros 1 y 2). Entre estos últimos, el 68,8% son estatales y el 31,2% son privados. El peso del sector estatal se registra en casi todo el país; hay provincias en las que no hay centros de formación de maestros privados. Sin embargo, hay otras (Capital Federal, Córdoba, Santa Fé) donde la oferta del sector privado supera a la del estatal (véase Cuadro 1). Es importante aclarar que la gran mayoría de los establecimientos privados son confesionales.

Para concluir, es preciso resaltar que en Argentina la formación de maestros raramente se lleva a cabo en la universidad, convive en establecimientos con variadas carreras y distintos niveles de enseñanza y si bien depende mayoritariamente de la gestión provincial⁴, el Estado y algunos municipios también tienen a su cargo este tipo de preparación.

Perfil del estudiante de magisterio. Matrícula, profesión y formación

Siguiendo la constante histórica, el 90% de los alumnos que en la actualidad siguen estudios de magisterio son mujeres. Asimismo, predomina la juventud: el 90% tiene

CUADRO 1: Establecimientos del nivel superior no universitario y universitario que forman docentes para el nivel primario por sector según jurisdicción

Sector	Establecimiento del SNU			Establecimiento del SU		
	Total	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada
Total país	834	574	260	10	5	5
Buenos Aires	258	194	64	1	1	-
Capital	59	20	39	-	-	-
Catamarca	21	20	1	1	1	-
Chaco	28	26	2	-	-	-
Chubut	11	10	1	-	-	-
Córdoba	82	36	46	-	-	-
Corrientes	36	36	-	-	-	-
Entre Ríos	37	21	16	-	-	-
Formosa	20	19	1	-	-	-
Jujuy	17	17	-	-	-	-
La Pampa	12	7	5	1	1	-
La Rioja	22	20	2	-	-	-
Mendoza	22	13	9	2	1	1
Misiones	22	17	5	-	-	-
Neuquén	11	11	-	-	-	-
Río Negro	6	6	-	1	1	-
Salta	24	15	9	1	-	1
San Juan	11	9	2	-	-	-
San Luis	7	5	2	-	-	-
Santa Cruz	4	4	-	3	-	3
Santa Fé	62	28	34	-	-	-
Santiago del Estero	24	22	2	-	-	-
Tierra del Fuego	2	1	1	-	-	-
Tucumán	36	17	19	-	-	-

Fuente: Preparado por Alicia Merodo a partir de los datos obtenidos del Consejo Regional de Planificación de Educación Superior (CRPES), 1995, Dirección Nacional de Planeamiento de la Educación Superior y del *Censo de Estudiantes y Universidades Nacionales*, 1994, Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

menos de treinta años de edad y entre ellos más de la mitad tiene menos de veinte.

En correspondencia con la edad, más de un 80% son solteros que habitan con su familia de origen en hogares provistos con bienes (materiales y simbólicos) propios de los sectores medios y bajos de la llamada "clase media" argentina, aunque también se registran hogares en condiciones inferiores. El estudio de la ocupación laboral y el nivel de escolaridad de los progenitores de estos jóvenes revela un panorama similar.

CUADRO 2: Establecimientos que imparten educación superior no universitaria y establecimientos que forman docentes por sector según jurisdicción

Jurisdicción	Establecimientos del SNU			Establecimientos que forman docentes		
	Total	Estatal	Privada	Total	Estatal	Privada
Total país	1.649	956	693	1.122	718	404
Buenos Aires	456	262	194	312	200	112
Capital	174	63	111	69	29	40
Catamarca	28	23	5	25	22	3
Chaco	38	32	6	35	29	6
Chubut	14	10	4	13	10	3
Córdoba	166	73	93	122	49	73
Corrientes	55	45	10	47	41	6
Entre Ríos	85	61	24	61	43	18
Formosa	29	25	4	26	23	3
Jujuy	26	20	6	20	16	4
La Pampa	17	9	8	14	8	6
La Rioja	38	35	3	30	28	2
Mendoza	41	20	21	27	14	13
Misiones	45	33	12	24	18	6
Neuquén	20	18	2	14	14	-
Río Negro	18	16	2	12	12	-
Salta	67	38	29	43	30	13
San Juan	19	15	4	15	13	2
San Luis	20	14	6	15	10	5
Santa Cruz	4	3	1	3	3	-
Santa Fé	163	69	94	95	44	51
Santiago del Estero	49	39	10	42	36	6
Tierra del Fuego	8	7	1	4	3	1
Tucumán	69	26	43	54	23	31

Fuente: Preparado por las autoras a partir de los datos obtenidos del *Censo Nacional de Docentes y Establecimientos Educativos 1994*. Red Federal de Información Educativa. Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

En lo que se refiere al padre, se encontró un 30% de empleados y un 26% de trabajadores por cuenta propia. A estas categorías le sigue, en orden de importancia, la de “profesionales” que agrupa al 12% de los encuestados. Las cifras mencionadas corresponden a la Capital Federal. En el Gran Buenos Aires, los porcentajes sobre el tipo de ocupación de los padres son similares, aunque hay menos profesionales (9%). La distancia entre ambas jurisdicciones es más evidente en el caso de las ocupaciones menos prestigiosas. Así, mientras que en la Capital hay sólo un 2% de

padres que son operarios de fábrica u obreros de construcción, en Buenos Aires la cifra roza el 12% de los casos.

Tratándose de las madres de los estudiantes, el 50% son amas de casa, el 14% empleadas, mientras hay un 13% de maestras en la Capital Federal y un 8% en el Gran Buenos Aires. Entre las madres operarias de fábrica y empleadas en servicios domésticos nuevamente se detectó una brecha entre ambas jurisdicciones: en la Capital Federal las madres que se ocupan en las actividades referidas representan el 1%; en el Gran Buenos Aires el 4%.

A esta breve descripción es posible añadir el hecho de que la mayoría de los padres y las madres de los estudiantes de la Capital cuentan con el nivel secundario completo (37% y 44% respectivamente), mientras que la mayoría de los padres y las madres de los estudiantes del Gran Buenos Aires sólo habían completado el nivel primario (52% y 57% respectivamente). Los estudios universitarios alcanzan un 19% de los padres y un 16% de las madres de la Capital Federal y un 10% y un 9% de los padres y las madres de los alumnos del Gran Buenos Aires. En ambas jurisdicciones, los progenitores que no han completado ningún nivel de instrucción llegan al 3%.

Las variables utilizadas hasta aquí indicarían que, tal como ha sucedido históricamente en nuestro país, la mayoría de los estudiantes de magisterio provienen de diferentes estratos de las llamadas "clases medias". Al considerar la situación familiar de un número menor de casos (alrededor de un 10%), se podría afirmar que también aspiran a ser docentes jóvenes provenientes de clases más bajas. La realización de una ocupación no calificada por parte de quien sea cabeza de familia, el haber alcanzado sólo los estudios primarios y también la escasa capacidad económica (carencia de propiedad, automóvil, teléfono y otros servicios) se consideran, en conjunto, indicadores de pobreza.

Para precisar aún más el origen familiar de los alumnos-maestros habría que incluir también a un nuevo sector social denominado por los sociólogos como los "empobrecidos". Dada la peculiar situación económica y social que ha atravesado la Argentina en la última década, los "empobrecidos" o "nuevos pobres" se definen como sectores de clase media que "pasan a no poder contar con lo necesario para sus consumos básicos" y que, por lo tanto, "van sacrificando lo menos necesario" (Murmis y Feldman, 1992, págs. 45-46).

Históricamente, los alumnos que estudiaban para ser maestros provenían de estratos medios y bajos de la llamada clase media. Asimismo, en ciertas instituciones (y sobre todo en el interior del país) era posible encontrar alumnos de sectores más elevados⁶. Actualmente, estos últimos parecen estar ausentes y ocupan sus vacantes alumnos provenientes de clases más bajas. La situación es más notoria en el caso del Gran Buenos Aires⁷. Aún así, estamos en condiciones de afirmar que en nuestro país los actuales alumnos de los profesorados siguen perteneciendo mayoritariamente a los estratos medios y bajos de la clase media. El origen social en este sentido no ha variado. Sí han cambiado las condiciones de vida de estos grupos, transformándose muchos de ellos en "empobrecidos".

Si bien la composición social del grupo difiere relativamente de lo que fue la

media histórica (con la presencia de nuevos y viejos pobres), las expectativas y motivaciones hacia la carrera de los actuales alumnos-maestros resultan del todo novedosas:

- Más del 70% manifestó su deseo de seguir otras carreras (en general universitarias y no vinculadas con la educación) y sólo el 39% tiene pensado dedicarse (con exclusividad) a la docencia una vez en posesión del título.
- Alrededor de un tercio de los alumnos-maestros se convirtieron en tales tras una experiencia negativa en otras instancias de formación. La llamada “hipótesis de frustración” (Ezpeleta, 1991) explicaría la realidad de este grupo de jóvenes.
- Sin embargo, la mayoría de los alumnos-maestros (más del 80%) busca en el magisterio una salida laboral. La colocación “segura” en un mercado de trabajo cada vez más reacio, sobre todo para los jóvenes (población mayoritaria en los centros de formación docente) les permitirá a algunos seguir los estudios elegidos. Otros, en cambio, se conformarán con obtener el empleo tan deseado. Esta última precisión se confirma al considerar la situación laboral de los actuales estudiantes.
- La mayor parte de los jóvenes que hoy siguen la carrera docente trabajan y estudian simultáneamente. Mientras que el 54% está en la mencionada condición, un 35% está buscando empleo y sólo un 10% se identificó con la opción “no trabajo”.

Al realizar un análisis pormenorizado de las actividades a las que dedican los alumnos trabajadores, encontramos que un 37% trabaja en instituciones educativas del sistema educativo formal. Mientras que un 4% cumple tareas administrativas en este tipo de instituciones, el resto realiza actividades docentes. Entre los que ejercen como docentes, la obtención del título les permitirá “regularizar” su situación⁸. Un porcentaje de alumnos similar al anterior (35%) realiza tareas vinculadas con el comercio o la administración. Otro grupo (16% en la Capital y 11% en el Gran Buenos Aires) desempeña actividades por cuenta propia vinculadas con la educación o el cuidado de niños.

La diferencia entre ambas jurisdicciones otra vez se registró en el ejercicio de tareas menos calificadas. En el Gran Buenos Aires, casi el 5% de los estudiantes son empleadas domésticas u obreras/os de fábrica o de construcción. En la Capital sólo se encontraron dos casos en tal situación. Asimismo, las actividades por cuenta propia (no vinculadas con la educación) registran en el Gran Buenos Aires un porcentaje que duplica a la Capital (6,4%).

El que la mayoría de los jóvenes alumnos-maestros vean en el magisterio una camino “corto” que asegura una colocación en el mercado laboral, puede explicar el incremento de matrícula que comenzó a registrarse en los centros formadores de maestros en los últimos dos años. En 1994, y a la par que se iba incrementando la desocupación, se producen alzas de alumnado en las carreras docentes. El aumento de la matrícula contrastaba con lo que venía siendo la tendencia “decreciente” de la década.

En efecto, a comienzos de los años noventa, tanto en la Capital Federal como

en el Gran Buenos Aires y en el resto del país (Braslavsky y Birgin, 1993), el alumnado de magisterio disminuyó alrededor del 30%. En los años siguientes (véanse Cuadros 3 y 4), si bien se notan fluctuaciones, la tendencia decreciente se mantiene en las dos jurisdicciones estudiadas.

Hasta 1995, no se registró en la Capital Federal un aumento de ingresantes y de alumnos que superó en un 26% la cifra de principios de los años noventa. En el Gran Buenos Aires, en cambio, se nota que en 1995 aumenta el alumnado en varias regiones, aunque todavía no llegó a revertirse la tendencia que venía caracterizando a la década.

CUADRO 3: Evolución de la matrícula en establecimientos de formación de maestros en la Capital Federal. Período 1990-1995

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Total de alumnos	1.534	1.794	1.394	1.422	1.472	1.938
Ingresantes	953	969	833	745	865	1.101

Fuente: Base de Datos Institucionales (BADIN). Dirección Nacional de Gestión de Programas y Proyectos del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación, 1995.

Tras haber rastreado el movimiento de la matrícula de los centros de formación de maestros hasta llegar a comienzos de los años ochenta, se encontró que el mismo está fuertemente condicionado por factores coyunturales, externos a la dinámica misma de la profesión. A diferencia de lo que ocurre con otras carreras, las altas y bajas de alumnado en el magisterio parecen del todo sensibles a los movimientos económicos, sociales y culturales del entorno. Si a esto se añade la explicación que utilizan los estudiantes para justificar su ingreso a la docencia, es posible sostener que el aumento del alumnado registrado sobre todo el último año tiene relación directa con el notable aumento del desempleo en nuestro país⁹.

En este sentido, la hipótesis del ascenso social como percepción subjetiva de ascenso de *status* (Varela y Ortega, 1984) que servía para explicar la elección de la docencia, se va desdibujando. En su lugar se produce para algunos — los más pobres — una promoción objetiva, mientras que, para varios del resto, ya no se trata de promover, sino de “sostener” su origen.

Paralelamente, la profesión misma se ha ido deteriorando. La composición social del alumnado es a la vez causa y efecto. Al empeoramiento de las condiciones de trabajo (bajos salarios, escasos recursos en los lugares de trabajo, etc.) se añade la pérdida de prestigio social que históricamente la había sostenido. Actualmente, el maestro ya no es recompensado ni siquiera simbólicamente. Mientras que la docencia se desacredita y el entorno aprieta, los centros de formación se pueblan con estudiantes que ven en el magisterio una salida mediata. Pero a su vez, son estos mismos estudiantes, futuros maestros, quienes definen y definirán el perfil de la profesión.

CUADRO 4: Evolución de la matrícula en establecimientos de formación de maestros en Buenos Aires. Periodo 1991-1995

Región	1991	1992	1993	1994	1995
La Plata	1.178	1.070	889	859	937
Avellaneda	1.613	1.318	1.147	1.081	937
La Matanza	963	871	957	1.015	1.010
Morón	1.285	989	725	682	685
General Sarmiento	699	596	532	551	497
San Isidro	544	501	504	490	532
Pergamino	95	107	90	107	99
Junín 194	238	228	234	253	
Mercedes	124	103	95	138	161
Trenque Lauquen	174	148	110	99	125
Pehuajó	272	205	181	167	169
Saladillo	274	198	172	159	136
Olavarría	416	367	308	254	190
Bahía Blanca	535	538	506	386	422
Necochea	292	286	260	267	260
General Pueyrredón	531	398	418	427	496

Fuente: Dirección General de Cultura y Educación, Dirección de Educación Superior. Provincia de Buenos Aires.

En cuanto al reconocimiento social dispensado, el avance de otros medios (auditivos y visuales) por donde los saberes fluyen, circulan y llegan a todos, ha arrasado escuelas y maestros. Los consumos culturales de los estudiantes de magisterio deben leerse en esta línea de cambios. La mayoría de los alumnos-maestros ven la televisión (60%) y escuchan música (69%). Sólo un 20% afirmó ir al cine o a museos y entre los lectores (50%) la mayoría consume textos de "autoayuda" o material de estudio.

Tal es la situación de la profesión y de los futuros maestros, en su doble aspecto (cualitativo y cuantitativo). ¿Qué pueden hacer dos años de formación en instituciones cerradas en sí mismas y donde, además, predominan planes y programas de estudio totalmente desactualizados?

¿Qué pueden hacer dos años de preparación con estudiantes que padecen graves carencias producto de su escolaridad previa? Las faltas ortográficas en palabras de uso frecuente, la dificultad para redactar un texto escrito o para comprender consignas y también los problemas que les plantean sobre todo lengua y matemática, son síntomas que definen el cuadro de insuficiencias previas que arrastran de los niveles anteriores del sistema. Las materias que brindan contenidos curriculares básicos (especialmente lengua y matemática), a diferencia de las más específicas, fueron identificadas, a su vez, por los propios alumnos-maestros como las prioritarias para su formación. En este caso, los establecimientos estatales no

son responsables únicos: el 40% del alumnado de magisterio proviene de escuelas privadas.

Representaciones sociales y perspectivas futuras

El estudio de las características sociales y culturales de los estudiantes de magisterio, así como de sus trayectorias familiares y expectativas futuras, requiere ser acompañado por el análisis de la dimensión simbólica que los aglutina, expresada en las representaciones que el grupo porta, construye y reconstruye acerca de la profesión y la educación.

En este sentido, se observan disociaciones y rearticulaciones en el discurso de los estudiantes, que pueden empañar los móviles en la elección de la carrera o pueden actuar como mecanismos de autolegitimación del grupo. Profundizando su comprensión, las mismas podrían mostrar evidencias de las contradicciones a las que hoy se ve enfrentado el magisterio, considerando lo que han sido sus rasgos históricos.

Frente al estado de deterioro de la posición social y del prestigio que en otras épocas revistió a la profesión, los estudiantes continúan teniendo una visión idealizada del maestro. Cuando los futuros maestros tuvieron que clasificar según una escala de valores una serie de profesiones que les fueron presentadas, la mayor parte de los encuestados (63%) colocaron a la de "maestro" como la más valorada.

Los componentes de esta imagen se centran en la presencia de atributos personales (70%): "comprensivos", "dulces", "compañeros", "buenos", "amor a los niños". En síntesis, "buenas personas". Se destaca su papel de "ejemplo" y "transmisión valores morales" de fuerte contenido altruista (34%). Los atributos profesionales ligados a la transmisión de conocimientos y a las metodologías de enseñanza son menos destacados (20%).

La definición del ideal personal renueva la presencia del modelo histórico incorporado por la docencia, como matriz de origen de la profesión. Actuando en cuanto marco del "deber ser", estas representaciones sostendrían la tendencia a "modelizar" aspirando al orden de un mundo homogéneo y homogeneizador (Carrizales, 1991).

Sin embargo, junto a esta alta valoración, los estudiantes son conscientes del deterioro del prestigio socialmente atribuido a la profesión que han elegido. Los encuestados manifiestan que la docencia y la educación hoy no son valoradas, que los sueldos son irrisorios, por lo que los maestros han de acumular dos puestos para sobrevivir, o que han perdido el respeto de la sociedad. El 13% cita al magisterio entre las profesiones de más bajo prestigio, lo que puede asociarse a la intención de "fuga" de la carrera.

¿Cómo asociar esta alta valoración de la figura del docente con el bajo reconocimiento y *status* social? En esta extraña pareja aparece el halo conciliador en el discurso del vocacionismo. Al responder por qué había elegido la carrera, la mayoría respondió "por vocación", o por "gusto por los niños" (65%), como forma de legitimación y justificación.

Asimismo, un importante número de respuestas indica el móvil de “contribuir a transformar la realidad” (18%). Aunque tal opción presenta aparentemente un interés distinto, es necesario precisar el alcance de la afirmación. La misma presenta un enfoque de tipo altruista y queda relativizada al comprobar la baja participación de los estudiantes en actividades de tipo político, social o cultural. El 80% de los encuestados manifiesta no haber participado nunca de tales actividades.

Una nueva fractura emerge del discurso de los estudiantes respecto de su articulación con un proyecto social para la escuela. En Argentina, el Estado ha funcionado históricamente como organizador y configurador de sentido de la docencia. El magisterio se constituyó, así, como la “mano derecha del Estado” en el proceso de construcción de la unidad nacional, dentro de un proyecto civilizatorio. En cambio, hoy los futuros docentes se perciben como la “mano izquierda”.

El análisis de los textos producidos por los nuevos miembros del magisterio muestra una visión desencantada: desvalorización de la profesión, escuelas empobrecidas, una población carenciada con graves conflictos que resolver — entre ellos, la marginación y la violencia —, una docencia ocupada en paliar las necesidades básicas de supervivencia de los alumnos y una falta de respuestas de política que muestren caminos para superar la crisis.

En algunos casos, la problemática es pensada como una cuestión personal: “el Ministro debería sensibilizarse”, o “el Ministerio no conoce la realidad”, como si la mano derecha no supiese de los dramas de la mano izquierda.

En cambio, aproximadamente dos tercios de las respuestas apuntan a marcar un distanciamiento del Estado respecto de lo que fueron sus grandes proyectos, dentro de un discurso de competitividad individual.

En este cuadro de sentimiento de “abandono”, puede entenderse la necesidad de refugiarse en el discurso del vocacionismo como núcleo justificador y aglutinante y en la valoración idealizada de la función del maestro, restaurando simbólicamente los núcleos fundadores. También este discurso puede ocultar los móviles personales del grupo de los nuevos iniciados en la docencia.

Hoy la profesión funciona como un polo de atracción de nuevos miembros pertenecientes a segmentos sociales económica y culturalmente empobrecidos. Aunque las condiciones materiales y simbólicas que rodean al trabajo docente son muy insatisfactorias, ellas permitirían construir una situación de *status* frente al grupo social y familiar de origen, en especial para aquellos cuyos padres sólo completaron la escolaridad primaria, o para superar las dificultades de acceso al empleo “seguro”.

Más allá de esta situación, las cuestiones aludidas son reveladoras de la desarticulación del proyecto ideológico que dio nacimiento al magisterio, así como del difícil camino de la escuela para recolocarse en la posición de ámbito de circulación y producción del conocimiento.

El estudio realizado permite arrojar alguna luz en la comprensión de las problemáticas y perspectivas del problema.

Por un lado, la atracción hacia la carrera y las fluctuaciones de la matrícula en los estudios de magisterio han estado muy influenciadas por los avatares de la vida

económica global o por los vaivenes de las políticas de ingreso a la universidad. Si bien ninguna carrera puede desarrollarse al margen de estos procesos, ellos no pueden ser los únicos móviles. Se requeriría, fundamentalmente, fortalecer la producción académica y simbólica de la profesión para que ella no sea refugio exclusivo de los que pretenden defenderse de los cambios del empleo o de las exigencias de otros estudios.

Al mismo tiempo, la implícita y explícita responsabilización de los docentes respecto de las debilidades y fracasos en el rendimiento de los alumnos, debería ser tratada con sumo cuidado. Si bien ello ha servido para amortiguar la tendencia a la "culpabilización del alumno", es muy peligroso caer en el otro extremo, especialmente en países que, como la Argentina, han sido sometidos a los efectos prolongados de dictaduras y crisis políticas.

El discurso desvalorizante del trabajo de los docentes asumido e internalizado por los nuevos miembros de la docencia puede llevar la tensión a límites muy arriesgados. Entre ellos, ¿cómo avanzar para que los alumnos valoren el conocimiento y el aprendizaje desde la posición de desvalorización de la docencia? Recurrir a la autovaloración del ideal de los atributos personales no parece ser un buen camino, pudiendo apoyar la restauración las concepciones más conservadoras en la historia del magisterio.

La fragilidad de la docencia debe asumirse también desde la nueva división del trabajo cultural emergente de los cambios sociales, que incluye nuevos medios de transmisión y circulación de la información más dinámicos que lo que ha conseguido producir la organización de la escuela.

La complejidad de la problemática docente hace necesarias respuestas de fondo y no sólo compensatorias o de incentivos individuales. Es preciso recomponer el proyecto académico con políticas articuladas en las condiciones materiales y simbólicas. Cada dimensión no podría actuar por sí misma. Desarrollar lo académico, ampliando y profundizando los tiempos y exigencias de formación, sin acompañarlo de cambios en las condiciones de trabajo no sólo puede resultar una oferta poco atractiva. Ello podría disminuir el número aspirantes a la docencia en un contexto en el que solamente el 39% aspira a quedarse en la profesión.

El docente es un actor clave en la realización de cualquier política de reforma, en especial si ésta se basa en un incremento de la calidad de procesos y productos y se apoya en una renovación de los contenidos de enseñanza con criterios de actualización científica, relevancia y significación cultural, de cara al siglo XXI.

Notas

1. El equipo que llevó a cabo la investigación está integrado por: Felicitas Acosta, Alicia Merodo, Paula Scaliter, Graciela Vilela y Andrea Alliaud (coordinadora). El mencionado proyecto se inscribe en el Programa de Investigaciones sobre Formación Docente (IICE/UBA/ UBACYT) que dirige María Cristina Davini. La totalidad de los resultados del trabajo de investigación están publicados en: M.C. Davini, y A. Alliaud, *Los maes-*

- tros del siglo XXI. Un estudio sobre el perfil de los estudiantes de magisterio*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, vol. 1, 1995.
2. La Capital Federal es el distrito capital de la República Argentina y se denomina Ciudad de Buenos Aires. El Gran Buenos Aires comprende las zonas aledañas, donde se concentra el cordón industrial y la mayor densidad de población del país.
 3. La formación de maestros se realiza en dos años de cursada diaria y un cuatrimestre adicional de práctica en terreno llamado "residencia".
 4. En el año 1992 se inicia en nuestro país el proceso de transferencia del servicio educativo del Estado a las provincias.
 5. La posesión de automóvil es un claro ejemplo de esta situación. Habría en principio una diferencia entre las familias de los estudiantes que tienen auto y las que no. De todos modos, no sabemos si este bien nunca se había tenido o si se ya no se posee, ya que en los últimos años alrededor del 10% del estrato medio-bajo debió desprenderse de su automóvil (Karol, 1992).
 6. Para un análisis específico sobre los orígenes del magisterio en Argentina, véase: A. Alliaud, *Los maestros y su historia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política, vols. 1-2, 1993.
 7. La diferencia registrada entre los estudiantes de Capital Federal y los de sus alrededores no es peculiar de Buenos Aires. Estudios similares que se están desarrollando en el interior del país muestran una situación similar (Véase Biber *et al.*, *Los estudiantes de magisterio. El caso de Córdoba*, 1995, mimeo).
 8. Aquí aparece una característica propia de nuestro sistema educativo, acentuada en los últimos años, que emplea a estudiantes en proceso de formación (Diker y Terigi, 1994).
 9. Según datos del INDEC (organismo oficial), en julio de 1995 uno de cada tres jóvenes del Gran Buenos Aires no tenía trabajo. La misma fuente señala que la tasa de desocupación de la Capital federal y del Gran Buenos Aires es de un 19% aproximadamente.

Referencias

- Braslavsky, C.; Birgin A. 1993. *Situación del magisterio argentino*. Buenos Aires, FLACSO/UNESCO. (Mimeo.)
- Bourdieu, P. 1991. *El sentido práctico*. México, Taurus.
- Carrizales Retamoza, C. 1991. *El filosofar de los profesores*. México, UAS/ Cuernavaca.
- Davini, M.C. 1995. *La formación docente en cuestión: política y pedagogía*. Buenos Aires, Paidós.
- Densmore, K. 1990. Profesionalismo, proletatización y trabajo docente. En: Popkewitz, T. (comp.). *Formación del profesorado. Tradición, teoría y práctica*. Universidad de Valencia.
- Diker, G.; Terigi, F. 1994. *Panorámica de la formación docente en Argentina*. Buenos Aires, Proyecto PREDE/OEA, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.
- Ezpeleta, J. 1991. *Escuelas y maestros. Condiciones del trabajo docente en la Argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina/UNESCO.
- Karol, J. 1992. Modos de empobrecer: La clase media a través de la hiperinflación. En: Minujin, A. (comp.). *Cuesta abajo*. Buenos Aires, UNICEF/Losada.
- Muel-Dreyfus, F. 1983. *Le métier d'éducateur* [El oficio de maestro]. París, Editions de Minuit.

- Murmis, M.; Feldman, S. 1992. La heterogeneidad social de las pobreza. *En*: Minujin, A. (comp.), *op cit.*
- Ortega, F.; Velasco, A. 1991. *La profesión de maestro*. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura/CIDE.
- Sarlo, B. 1994. *Escenas de la vida posmoderna. Intelectuales, arte y videocultura en la Argentina*. Buenos Aires, Ariel.
- Tenti Fanfani, E. 1993. *La escuela vacía*. Buenos Aires. UNICEF/Losada.
- Varela, J.; Ortega, F. 1984. *El aprendiz de maestro*. Madrid, Ministerio de Educación y Cultura.
- Zeichner, K.; Liston, D. 1993. *Formación del profesorado y condiciones sociales de la escolarización*. Madrid, Morata.

LAS REFORMAS EDUCATIVAS

EN KENYA

Abdelhag Rharade

El concepto de educación en Kenya

EL CONTEXTO HISTORICO

Cuando Kenya accedió a la independencia en 1963, el sistema educativo estaba basado en el modelo del antiguo colonizador británico, cuyo objetivo era transmitir conocimientos y prácticas europeas. Este sistema, a través de una enseñanza elaborada por instituciones religiosas, estaba estructurado según consideraciones raciales que comprendían cuatro categorías: africana, asiática, europea y árabe. La educación destinada a los africanos se limitaba a las enseñanzas religiosa, técnica y agrícola. No obstante, algunos habían recibido una mayor formación general para representar a la población local en la administración colonial. Esta discriminación racial se puso en tela de juicio a la vez que el sistema socio-económico heredado de la época colonial.

En el decenio de 1960, hubo algunos factores exteriores que influyeron en la orientación general del sistema educativo. La Conferencia internacional, organizada por la UNESCO y la Comisión económica de las Naciones Unidas para África, que se reunió en Addis-Abeba en 1961, recomendó la expansión de los sistemas escolares en todos los países africanos para promover el desarrollo económico y social. En los años siguientes se celebraron otras reuniones que reafirmaron el objetivo de la educación escolar en todos los países africanos. Sin embargo, la

Versión original : francés

Abdelhag Rharade (Marruecos)

Desde 1993, ha realizado varias investigaciones sobre el terreno y está terminando una tesis doctoral en el Instituto de estudios del desarrollo económico y social de la Universidad de París-I. Sus investigaciones tratan de los itinerarios socio-educativos de los aprendices en los talleres productores de bienes y servicios en Nairobi.

Conferencia de Lomé, organizada bajo la égida del UNICEF en 1972, señalaba los riesgos de la enseñanza convencional que incita a los jóvenes a buscar empleo en las ciudades y en una oficina.

LA COMISION OMINDE

Antes de cualquier reestructuración del sistema educativo, los dirigentes del nuevo Estado querían hacer un balance de la situación escolar del país para determinar las principales orientaciones de la educación, teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas por la Conferencia de Addis-Abeba. Por esta razón, el gobierno, una semana después de la independencia, nombró al profesor S.H. Ominde para dirigir la primera comisión sobre la educación. El objeto de esta comisión era realizar un estudio sobre los recursos educativos existentes y orientar al gobierno en su política en materia de educación. Un año después, entregaba su informe al gobierno recomendándole una reforma del sistema educativo para que se convirtiera en un medio de cambiar las actitudes de la población y en un factor que permitiera instaurar la igualdad social entre los grupos, cualesquiera que fueran sus orígenes o religiones, y que garantizara un elevado nivel educativo.

El informe de la comisión Ominde atrajo la atención del gobierno hacia la enseñanza postprimaria y hacia la puesta en marcha de las estructuras necesarias para la formación de una mano de obra de alto nivel con miras a producir el personal cualificado indispensable para el funcionamiento de la administración y de la economía moderna. Por consiguiente, la enseñanza primaria universal no se consideró prioritaria, pues la comisión creía que las inversiones en el ciclo secundario eran más rentables que en el ciclo primario. Así pues, el gobierno tomó nota de la necesidad de apoyar las enseñanzas secundaria, comercial, técnica y superior a expensas de la primaria. Esta elección tuvo una gran influencia en las políticas de educación de los años siguientes que hicieron hincapié en la función que debe desempeñar un sistema escolar en el desarrollo de la economía moderna. Contrariamente al gobierno colonial, que se planteaba la escuela en términos de costes, los dirigentes kenyanos creían que la educación era fuente de riquezas económicas. Asimismo, el sistema escolar estaba llamado a cumplir las funciones siguientes: dotar a la nación de cuadros superiores y difundir una educación básica útil para hombres y mujeres que les permitiera participar favorablemente en los progresos de la sociedad. De esta forma, Kenya se ha unido a los partidarios de una educación concebida como motor del desarrollo.

LA EDUCACION EN TANTO QUE INSTRUMENTO DE DESARROLLO

Como no disponía más que de una escasa población cualificada (médicos, ingenieros, agrónomos), Kenya optó por formar una mano de obra destinada a los sectores más modernos de la población. La organización del sistema escolar se asoció entonces estrechamente a la gestión de los recursos humanos y del mercado de trabajo. Esta concepción de la escuela se inspiraba en la teoría del capital humano, elabo-

rada al principio de los años sesenta, según la cual la educación es una inversión productiva para el individuo y para toda la sociedad. Por esta razón, la enseñanza escolar está estructurada de manera que permite a los alumnos acceder progresivamente a las formaciones superiores y entrar en la vida activa con un diploma.

Esta concepción internacional de la educación tuvo una influencia importante en las orientaciones de las políticas educativas. Numerosos documentos oficiales dan fe de esta concepción: el informe de la comisión Ominde (1964), el "Sessional paper n° 10" de 1965 sobre el socialismo africano y sus aplicaciones en Kenya y los dos planes que siguieron a la independencia (1964-1970 y 1970-1974) recordaron que había que considerar la educación como un servicio destinado a formar una población cualificada a fin de sostener el desarrollo de la economía nacional. La creencia de que la educación era la clave de la prosperidad de los individuos y de la sociedad contribuyó a la formidable expansión de la escolarización durante más de dos decenios.

CUADRO 1: Evolución de las inscripciones escolares en los ciclos primario y secundario

Año	Escolarización en el ciclo primario	Escolarización en el ciclo secundario
1963	890.000	30.100
1970	1.420.000	126.800
1975	2.880.000	226.800
1983	4.320.000	493.700

Fuente: Ministerio de Educación.

El incremento del número de niños escolarizados en Kenya, más del 485% en el ciclo primario y 1.640% en el secundario en el plazo de veinte años, refleja la adhesión de la población al mito de la movilidad social a través de la enseñanza escolar, que sostiene la teoría de los recursos humanos. Si bien los primeros diplomados aprovecharon los puestos que se quedaron vacantes por el proceso de reemplazo de los expatriados en el aparato administrativo, muchos alumnos salieron de la escuela sin verdadera formación y sin estar en condiciones de encontrar un empleo. La expansión de la educación formal no fue acompañada de un crecimiento económico susceptible de absorber la población juvenil que salía de la escuela.

La idea de que la educación es un instrumento de desarrollo no desapareció de los documentos publicados por los gobiernos sucesivos y aparece ya en la primera página del último informe sobre la educación: "Es sobre todo a través de la educación, la formación y la investigación como la nación podrá responder a los desafíos del desarrollo socio-económico¹".

Cambios en el sistema educativo

CAMBIOS INSPIRADOS POR LAS DEMANDAS SOCIALES

El sistema educativo heredado de la colonización constaba de tres ciclos: cuatro años de estudios primarios, cuatro de enseñanza elemental y otros cuatro de estudios secundarios. La comisión Ominde había recomendado modificar este sistema y suprimir el examen final del ciclo primario que impedía proseguir su educación a más del 80% de los alumnos. Los dos primeros ciclos de cuatro años se suprimieron en favor de un ciclo único de siete (Standard 1 a Standard 7) y de un ciclo secundario de seis años en dos niveles: Forms 1 a 4 y Forms 5 y 6). Mientras que 50.000 alumnos completaban la escuela elemental, el total de alumnos que terminaban la primaria llegó al medio millón. Este aumento era prueba de una voluntad popular que no se manifestó en reivindicaciones explícitas, pero hizo necesario prolongar los estudios por lo menos hasta el ciclo secundario, una vez que los kenyanos se dieron cuenta de que el examen de fin de primaria apenas ofrecía promoción social. Para responder a la demanda popular y con miras a formar una mano de obra de calidad, el gobierno se vio obligado a aumentar el número de plazas en las escuelas secundarias. Así, el número de alumnos en la secundaria pasó de 30.100 en 1963 a 126.800 en 1970. La expansión de la enseñanza secundaria también tuvo repercusiones en la financiación de las escuelas, que aumentó un 58% entre 1966 y 1970, y un 43% entre 1970 y 1974.

La presión popular encontró un medio de expresión en el movimiento *Harambee*², heredado de las luchas por la independencia, que había sido la raíz de la proliferación de escuelas secundarias. Estas escuelas se habían construido en las comunidades, en respuesta a la creciente demanda de mayores oportunidades de educación en las regiones desfavorecidas. Esta forma de reivindicación fue recuperada por los dirigentes locales, que la transformaron en argumento político. En 1964, había 80 escuelas *Harambee* que admitían alumnos egresados del ciclo primario, a las que se añadieron 30 nuevas escuelas en 1965, lo que representaba un tercio de las escuelas secundarias del país. En 1966, el número de escuelas *Harambee* se elevaba a 266, superando a las 199 escuelas públicas.

Las escuelas *Harambee* no estaban programadas por la administración y la calidad de la enseñanza era muy baja por la escasez de material pedagógico y de docentes cualificados. En estas condiciones, los mediocres resultados de los alumnos en los exámenes eran una fuente de frustración para las comunidades que habían invertido en estas escuelas. Además, el gobierno quería controlar el desarrollo de las escuelas *Harambee* para garantizar el éxito de su política de educación. Pero la voluntad de restringir su implantación aumentaba el descontento público. Las escuelas *Harambee*, como absorbían a los alumnos egresados de la primaria que no eran admitidos en las escuelas gubernamentales, eran muy apreciadas por las poblaciones desfavorecidas. Cuando en 1965 el ministro de educación quiso imponer la obligación de reunir 2.000 chelines antes de abrir una escuela

Harambee, la población se pronunció contra esta medida considerada como una práctica colonial e imperialista. El ministro tuvo que afrontar la protesta de las familias y las críticas de los dirigentes locales que sostenían el movimiento *Harambee* en el seno de sus comunidades. Finalmente, el gobierno cedió a la presión popular y se comprometió a mejorar la calidad de la enseñanza enviando docentes cualificados a las escuelas *Harambee* y adoptando algunas de ellas como centros públicos.

De esta forma, muchos alumnos pudieron acceder al ciclo secundario, pero su situación al final de la escolaridad se degradó por falta de una formación profesional adaptada al mercado de trabajo. Este contexto favoreció también las iniciativas no gubernamentales. Algunas organizaciones religiosas crearon instituciones técnicas como el National Christian Council of Kenya que puso en marcha las Aldeas Politécnicas; los YMCA y los YWCA propusieron formaciones profesionales en los Vocational and Craft Training Centres³. Otras instituciones religiosas organizaron cursos técnicos, pero en conjunto el número de alumnos seguía siendo escaso y esta formación no tuvo una repercusión considerable en la situación de los jóvenes salientes del sistema escolar. Sus acciones iban a tener el efecto de inspirar las políticas de educación no formal.

La expansión de las escuelas *Harambee* y las iniciativas no gubernamentales reflejan las reivindicaciones y las aspiraciones de las comunidades, que llevaron a los dirigentes de educación a crear en 1975 el Comité nacional sobre los objetivos y las políticas de educación. Este comité debía evaluar los resultados de la educación cuando habían transcurrido más de diez años después de la independencia, unos años marcados por el aumento de la escolarización, y estudiar la relación entre las estructuras de la educación y la situación económica. El Ministro de Trabajo de la época estimaba que más de 80% de los jóvenes egresados de la escuela de primaria no encontraban empleo.

CAMBIOS INSPIRADOS POR COMPROMISOS POLITICOS

Al llegar al poder, la minoría que se había opuesto a la política de educación colonial se había comprometido a modificar el sistema según los principios de justicia social y de acuerdo con su concepción de la escuela. De estas modificaciones se desprenden tres aspectos principales: la abolición de la segregación racial, la supresión de los gastos de inscripción en el ciclo primario y la diversificación de los programas escolares.

La idea de un sistema escolar equitativo era un aspecto fundamental de las reivindicaciones independentistas, y la fusión de los dos primeros ciclos heredados de los británicos en un solo ciclo primario de siete años permitía introducir un programa común en todas las escuelas. Si bien el cambio de nombre de los exámenes tenía un carácter simbólico, la definición de un programa único hacía posible eliminar las diferencias entre las escuelas europeas, africanas y asiáticas. Estos cambios de programas se manifestaron en el refuerzo de algunas áreas como la escritura, el cálculo y la educación básica. Las clases de historia y de geografía se modificaron

por los importantes cambios que se habían producido en ese momento y en función de su importancia para la elaboración de la identidad nacional. Las obras de pedagogía habían seguido la misma evolución y los docentes habían recibido una formación adaptada a su nueva función y a una concepción de la educación basada en unos principios de participación y de observación. Este nuevo enfoque se consideraba como una transformación importante en el plano didáctico. La implicación de los poderes públicos en el terreno educativo era perceptible sobre todo en la enseñanza secundaria, que en quince años recibió la mitad de los fondos destinados a la educación.

La supresión de los gastos de matrícula en las zonas desfavorecidas (regiones áridas y semiáridas del norte de Kenya), era un aspecto fundamental en la voluntad política de equilibrar las oportunidades de acceso a la educación. Suprimir los gastos de matrícula se había convertido en una cuestión nacional y en un argumento para las personas que querían desempeñar una función política en sus regiones. En 1971, un decreto presidencial abolió los gastos de matrícula hasta el Standard 4 en las regiones geográficamente desfavorecidas, y en 1973, un nuevo decreto extendió esta medida a una gran parte del país hasta el Standard 6.

El objetivo de esta medida, recomendada por la UNESCO como medio de facilitar la educación universal en los países pobres, era escolarizar a los hijos de las familias que no disponían de los medios para pagar los gastos de entrada en el sistema escolar. Las matrículas escolares mostraban que un 60% de los niños en edad escolar estaban realmente escolarizados, pero que la distribución de los alumnos inscritos en el territorio era muy desigual. En algunas regiones como la provincia central, el índice de escolarización era del 90%, mientras que en el norte y el este no pasaba del 5%. Además, las cifras encubrían otro fenómeno, el de los abandonos por razones económicas.

La supresión de los gastos de matrícula tuvo una repercusión desproporcionada en la evolución de la población escolar, que pasó de 1,8 millones en 1973 a 2,8 millones en 1974 tras la aplicación del decreto presidencial. En algunas regiones se duplicó el número de alumnos matriculados, pero en las zonas tradicionalmente habitadas por poblaciones seminómadas, el índice de escolarización no evolucionó mucho. Los distritos de gran demanda escolar, como los de Kiambu, Nyeri, Mombasa y Nairobi, no inscribían a la totalidad de niños en edad escolar. El problema del abandono de estudios no se solucionó pese al decreto presidencial y la continuación de este fenómeno tuvo como consecuencia rebajar los índices de escolarización al nivel de 1973⁴. Finalmente, el aumento de inscripciones en 1974 superó todas las previsiones y las escuelas primarias no estaban en condiciones de acoger a todos los alumnos. Esta situación obligó al gobierno a introducir una tasa por alumno, pagada por los padres y destinada a financiar la construcción de clases y de centros. Para muchas familias, la supresión de los gastos de matrícula no suponía ningún ahorro y esta tasa que variaba según los distritos, fue una nueva fuente de descontento y frustración.

El fallo de la planificación relativa al personal docente obligó a contratar a muchos maestros no cualificados. En 1973, había 56.000 docentes, de los cuales

12.600 sin calificación; en 1975, de 90.000 docentes, 40.000 no habían recibido ninguna formación. Finalmente, estos problemas tuvieron como resultado anular los efectos positivos de la supresión de los gastos de matrícula, pues los índices de escolarización por regiones volvieron en 1975 al nivel en el que estaban antes del decreto. Por consiguiente, los políticos no se beneficiaron de este decreto popular debido a los problemas pedagógicos (falta de infraestructuras escolares e inexperience de los docentes) y sobre todo, a la tasa llamada de construcción. En algunas regiones, esta tasa era cuatro veces superior a los gastos de matrícula.

La supresión de éstos, principal argumento político desde la independencia, no tuvo ningún efecto sobre la desigualdad de oportunidades de acceso a la escuela primaria. Además de no afectar a los grupos privilegiados, que disponían de los medios para escolarizar a sus hijos en las mejores escuelas, disminuyó las oportunidades de las poblaciones desfavorecidas, para quienes aumentó el coste de la enseñanza en la escuela.

Tratando de satisfacer las aspiraciones de la población y de resolver el espinoso problema de los abandonos, el gobierno elaboró una política de diversificación de la educación, haciendo hincapié en la enseñanza técnica. Esta orientación estaba ya a la orden del día cuando se celebró la Conferencia de Kericho en 1966, que llamaba la atención de los poderes públicos en cuanto a la necesidad de formar a los jóvenes en el terreno agrícola y en los oficios técnicos para asegurar la producción de bienes útiles a la población. Partiendo del ejemplo de las organizaciones no gubernamentales, nacieron algunas instituciones públicas; la primera fue un servicio nacional de los jóvenes, el National Youth Service, con una formación de dos años, compuesta por un programa de enseñanza general completada por una enseñanza técnica en varias especialidades (carpintería, albañilería, mecánica, etc.). A continuación surgieron otras instituciones como los centros para la juventud, los centros de formación rural y de formación industrial (Youth Centres, los Rural Training Centres y los Industrial Training Centres) con la ayuda del Banco Mundial y de algunos organismos de desarrollo internacionales o bilaterales. El gobierno facilitó la construcción de varios edificios en estas instituciones para dar cabida a los talleres y equipó a algunas escuelas secundarias para permitir la enseñanza de las técnicas comerciales.

La enseñanza técnica se basaba en unos principios no formales, pero esta diversificación de los métodos pedagógicos no tuvo un gran éxito entre los alumnos salientes del sistema escolar, que aspiraban a encontrar un empleo en el sector moderno de la economía. La escolarización permite difundir conocimientos y técnicas útiles para la vida activa, pero puede tener efectos negativos en el desarrollo al inculcar a los jóvenes unas actitudes inapropiadas y falsas aspiraciones. David Court y Darham Ghai atribuyen la responsabilidad de los efectos negativos a los programas escolares que no dan la suficiente importancia a las calificaciones que requiere la economía⁵. Este enfoque considera que la educación puede contribuir al desarrollo modificando los programas y los métodos pedagógicos sin alterar todo el conjunto del sistema escolar ni las estructuras sociales.

La reforma 8.4.4.

En 1985, el gobierno de Kenya introducía la reforma escolar, denominada sistema 8.4.4. que, modificaba en profundidad los contenidos y las estructuras de la educación, haciendo mayor hincapié en las formaciones técnicas. El ciclo primario (ocho años en lugar de siete), en el que se habían introducido materias técnicas, estaba explícitamente diseñado como un nivel terminal para la mayoría de los alumnos, mientras que el ciclo secundario de cuatro años tenía por finalidad reforzar los conocimientos prácticos y teóricos de los alumnos por medio de la instauración de una enseñanza técnica que comprendía varias especialidades. La lógica de esta reforma era ajustar el sistema escolar a las necesidades del país, reducir las desigualdades construyendo nuevos centros en las regiones desfavorecidas y, sobre todo, resolver el problema de los jóvenes que llegan al mercado de trabajo sin formación profesional.

FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LA REFORMA

Papel de las organizaciones no gubernamentales

Para Kenya, como para todos los países de África subsahariana, el acceso a la independencia equivalía al nacimiento de una nación que tenía que afirmarse como Estado. La adhesión a las organizaciones internacionales permitió que los nuevos países hicieran oír sus voces en el foro de las naciones y que intercambiaran las experiencias acumuladas por unos y otros. Desde el decenio de 1960, las Naciones Unidas proclamaron el Primer Decenio para el Desarrollo, cuyo objetivo principal era concentrar los recursos para la creación de una mano de obra de alto nivel, como proponía la teoría del capital humano. Al final de este primer decenio, los problemas de desempleo pusieron de manifiesto las limitaciones del desarrollo orientado hacia los recursos humanos. Las Naciones Unidas lanzaron el Segundo Decenio para el Desarrollo, dando más importancia al objetivo de reducir las desigualdades sociales y recomendando unas transformaciones pedagógicas que aseguraran una instrucción básica para todos los individuos.

En lo referente a los problemas del desempleo, La Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ponía en marcha el Programa Mundial para el Empleo. Muchas misiones estudiaron las causas del desempleo en varios países, entre ellos Kenya. En 1969, la misión comenzó sus trabajos, que terminaron con la publicación del famoso informe de 1972 que destacaba la importancia de las actividades informales en la adquisición de ingresos por parte de los grupos más desfavorecidos⁶. Las principales recomendaciones del informe giraban en torno a la reestructuración del sistema de enseñanza: extender la educación básica a toda la población y aumentar considerablemente las disciplinas técnicas en todos los ciclos. La diversificación de la educación, aprobada por el Banco Mundial, daba mayor importancia a las enseñanzas técnicas a expensas de la instrucción general. Varios países (Canadá,

Estados Unidos, Japón, Suecia, etc.) prestaron su apoyo financiero y técnico a la organización de centros de formación profesional y la Agencia Internacional de Desarrollo ayudó al gobierno en su programa de equipamiento de las escuelas secundarias. Esta dinámica fue el origen de las campañas de ayuda mutua, creadas por el gobierno, para abrir los Harambee Institutes of Technology. El rápido aumento de la matrícula en el ciclo secundario y el problema de desempleo de los jóvenes eran sintomáticos de una necesidad de educación apoyada por una formación capacitadora con miras a la entrada en la vida profesional.

Otra preocupación del gobierno fue el aumento del número de diplomados del ciclo secundario que se presentaban al ingreso en la universidad, por lo que nombró una comisión para evaluar las posibilidades de apertura de un nuevo centro de enseñanza superior. La comisión valoró favorablemente la apertura de una segunda universidad y además alentó al gobierno a reestructurar todo el sistema escolar. La prolongación del ciclo primario tendría que difundir conocimientos generales útiles y unas técnicas que permitieran a los jóvenes perfeccionarse o iniciar una actividad productiva. Estas recomendaciones se debían al riesgo que suponía un aumento incontrolado de la matrícula escolar que entrañaría un deterioro de la calidad de la enseñanza. Así pues, era imprescindible, previendo la expansión de la educación, construir centros de enseñanza primaria y secundaria y modificar los programas que se consideraban inadecuados.

Los organismos internacionales y bilaterales tuvieron mucha influencia en la política de educación de Kenya, haciendo que se valoraran las actividades informales por su función de aprendizaje. Su interés se centró en este aprendizaje, que se había desarrollado al margen de todo planeamiento y estaba en condiciones de resolver el problema de los costes (sistema de autofinanciación) y el de la eficacia, ya que los jóvenes acceden al mundo productivo. Estos dos argumentos convencieron al Banco Mundial que deseaba animar a los Estados a reducir su participación financiera en el sistema educativo y a estimular las iniciativas privadas.

Los fallos del sistema escolar

Los fallos del sistema escolar aparecen con el problema de los jóvenes que dejan la escuela y no logran integrarse en el mercado de trabajo, y con la cuestión de la falta de igualdad de oportunidades en materia de educación.

Los dos planes de desarrollo posteriores a la independencia definieron la enseñanza escolar como un servicio destinado a formar una población cualificada para sostener el crecimiento de la economía nacional. Pero el tercer plan (1974-1978) insistía en las limitaciones del sistema escolar que no prepara a los jóvenes para desempeñar una función en el desarrollo económico y social del país. El plan recomendaba al gobierno volver a estudiar la naturaleza y los procesos de la educación e introducir reformas durante el período de aplicación del plan.

Pocos años después de la independencia, cuando las posibilidades de empleo empezaron a descender (incluso en la administración) se vio que las esperanzas puestas en el crecimiento económico como medio de asegurar la absorción en el mercado

de trabajo de los jóvenes recién salidos de la escuela, eran ilusorias. En 1967, ya era difícil para los antiguos alumnos del ciclo secundario y para los diplomados de la enseñanza superior encontrar un puesto de trabajo en el sector moderno de la economía. Más insegura era todavía la situación de los que no habían recibido ninguna enseñanza escolar o no habían pasado del ciclo primario. Antes de 1968, el 1% de los jóvenes que terminaban la secundaria no lograba encontrar un empleo; esta proporción pasó a ser de 14,8 % el año siguiente. Entre 1963 y 1973, el número de jóvenes que salían de la secundaria aumentó en 690%, lo que pone de manifiesto que los estudios secundarios se consideraban un medio de acceder a las prestigiosas profesiones de oficinas. Pero la oferta de mano de obra cualificada, superior a las necesidades del mercado de trabajo, ofrece a los empleadores la posibilidad de seleccionar a los que tienen más diplomas y rechazar a los demás candidatos, de tal forma que los empleadores elevan el nivel académico exigido cuando el número de personas calificadas supera al de puestos disponibles. La selección se ha impuesto como la función dominante del sistema escolar, lo que acarrea una demanda creciente de educación hacia niveles cada vez más altos⁷. Por lo tanto, el sistema de educación se ha hecho extremadamente competitivo en todos sus niveles. Al ciclo primario se le ha asignado la función de seleccionar a los alumnos aptos para acceder al ciclo secundario, que a su vez elimina a los que no llegarán a la universidad.

El aumento del número de escuelas *Harambee* no es ajeno al mito del éxito a través de la enseñanza escolar. Estas escuelas, que carecen de ayuda gubernamental, tienen que funcionar con medios limitados y exigen unos gastos de matrícula superiores a los de las escuelas públicas. Es conveniente limitar el alcance del movimiento *Harambee* en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades de acceso a los estudios secundarios. En efecto, algunas de estas escuelas tienen una duración de vida muy corta, mientras que las comunidades que disponen de recursos importantes tienen los medios de equipar sus centros y pueden remunerar a docentes calificados⁸. Esta libertad de las comunidades ha acelerado el proceso de estratificación social que el gobierno y las poblaciones han aceptado al facilitar la introducción de las desigualdades en las estructuras escolares, que luego aparecen en los resultados. Existe una relación entre el rendimiento escolar y el tipo de escuela al que se asiste. Las mejores escuelas (situadas en los centros urbanos) tienen abundantes medios para preparar a los alumnos para los exámenes y exigen elevados derechos de matrícula. El acceso a las escuelas de mejor rendimiento aumenta las desigualdades económicas y regionales en favor de la minoría urbana. Las desigualdades socioeconómicas en materia de educación repercuten en el mercado de trabajo y ocasionan enormes disparidades en los ingresos⁹.

Por último, las diferencias entre muchachos y muchachas en el acceso a la educación han disminuido en el primer grado a causa de la expansión del sistema escolar, sobre todo en las regiones relativamente avanzadas desde el punto de vista económico. En el ciclo secundario, la proporción de muchachas ha aumentado más lentamente que en las escuelas primarias. Los índices de escolarización de muchachas en la primaria pasaron de un 33% en 1963 a un 40% en 1982. En la secundaria representaban el 23% de los alumnos en 1963 y 27% en 1980. Esta evolución se

debe a varios factores: un bajo índice de aprobados en el certificado de estudios primarios, un número relativamente reducido de escuelas públicas accesibles a las muchachas, elevados índices de abandono debidos en gran medida a embarazos no deseados y a la reticencia de los padres a enviar a sus hijas a la escuela más allá de una cierta edad. Por último, las desigualdades regionales económicas y sociales hacen que las oportunidades de acceso a la educación sean más reducidas para las muchachas que para los muchachos¹⁰.

Aunque las desigualdades en materia de educación son los principales fallos del sistema escolar, cada vez se hacen más evidentes algunas disfunciones: centralización excesiva de los asuntos administrativos, falta de flexibilidad de las estructuras, escasez de personal cualificado y degradación acelerada de la calidad de la enseñanza. Estas disfunciones han tenido efectos sociales negativos: éxodo rural de los formados, gran tensión en la competitividad escolar, frustraciones relacionadas con el desempleo y con el desclasamiento de los diplomados, erosión de los valores tradicionales, etc. Las políticas de educación nunca han alcanzado los objetivos por la falta de adaptación de la escuela a su entorno y por la crisis económica del decenio de 1970. Al constatar que la enseñanza ya no era un instrumento de promoción social, la población ha empezado a dudar de la eficacia de la escuela, que ha mantenido unas aspiraciones incompatibles con las realidades económicas. La conjunción de todos estos factores dio lugar a la reforma escolar y a la puesta en marcha del sistema 8.4.4, en enero de 1985, en lugar de la antigua fórmula con contenidos de enseñanzas generales tales como el inglés, matemáticas, historia y geografía.

INTRODUCCION DEL SISTEMA 8.4.4

El sistema 8.4.4, formado por materias generales y disciplinas técnicas (como el artesanado y las tareas domésticas), hace hincapié en la enseñanza preprofesional en todos los niveles que puedan ser útiles para los jóvenes al salir del sistema escolar. Los objetivos generales del nuevo sistema son que los ciudadanos adquieran técnicas, conocimientos y capacitaciones útiles para el crecimiento económico, haciendo posible que se perfeccionen en una institución de formación profesional o que emprendan una actividad autónoma. El sistema 8.4.4 se ha concebido como respuesta al problema de los jóvenes que salen de la escuela sin ninguna calificación técnica para ejercer una actividad remunerada.

Problemas que plantea el nuevo sistema

La implantación del sistema 8.4.4 ha planteado muchos problemas: la financiación de las nuevas clases y el equipamiento de material pedagógico no estaban asegurados, y la falta de personal cualificado ha obligado al gobierno a contratar docentes no formados. Los dirigentes políticos han apelado a la contribución popular por medio de campañas *Harambee* para financiar las nuevas escuelas. El debate suscitado por la implantación de la reforma escolar se ha convertido rápidamente en polémica, sobre todo en los medios intelectuales que reprochan a los poderes públi-

cos la utilización de métodos coloniales por introducir una enseñanza de dos velocidades: una educación técnica dirigida a las clases más desfavorecidas y una educación de alto nivel únicamente accesible a los hijos de la clase dirigente. Además, queda por comprobar la eficacia de una enseñanza técnica en el ciclo primario para mejorar las capacidades de los niños que acaban la escuela.

Actualmente, el sistema 8.4.4 es objeto de muchas críticas: implantación precipitada, (las escuelas están sin equipar y los docentes no están preparados), mala evaluación de los costes (para los centros y para los padres), los programas escolares están demasiado cargados y las estructuras son insuficientes para asegurar la enseñanza técnica (25% de las escuelas están equipadas con talleres). Por ejemplo, en 1990, solamente se habían construido 3.000 laboratorios de los 13.000 necesarios en las escuelas primarias¹¹. Además, el Kenya Certificate of Primary Education (KCPE) quita importancia a la enseñanza técnica, pues no pone a prueba los conocimientos de los alumnos en este terreno.

Por otra parte, los gastos de escolaridad, restablecidos para permitir que las escuelas financien la construcción y el mantenimiento de los talleres, han aumentado y suben cada dos años. En 1994, estos gastos experimentaron la mayor subida desde 1990 en las escuelas secundarias: cerca de un 80% en los internados y más de 110% en las demás escuelas. Además, las escuelas públicas de mejores rendimientos cobran a veces cantidades que son el doble, e incluso el triple, de los gastos determinados por el ministerio de educación. Tanto es así que los buenos alumnos procedentes de familias pobres no pueden matricularse en las mejores escuelas, dejando así plazas libres en beneficio de los niños de familias acomodadas pero con resultados mediocres en el KCPE.

Por último, una clasificación de los resultados de los exámenes por escuela y por alumno aumenta el espíritu competitivo. Esta clasificación es determinante para la fama de los centros de enseñanza primaria y secundaria, pero sobre todo para los alumnos que son seleccionados en función de su puesto y de las plazas disponibles. Oficialmente, un 43,9% de los alumnos egresados de primaria en 1993 después de haber aprobado el KPCE serán admitidos en una escuela secundaria. Pero algunos no dispondrán de los recursos necesarios para proseguir sus estudios secundarios y abandonarán a lo largo del año, otros mantienen la esperanza de acceder un día a la universidad, mientras que el 56% que no es admitido en el ciclo secundario se orienta en el mejor de los casos hacia los centros de formación profesional.

La educación y la formación profesional

Pese a los esfuerzos de los poderes públicos para promocionar la enseñanza técnica, los centros de formación profesional sólo afectan a una escasa proporción de jóvenes escolarizados.

La educación profesional de Kenya, considerada como una parte de la educación oficial, se imparte en instituciones dotadas de programas y horarios estructurados que conducen al diploma. En 1992, el número de instituciones en el país se elevaba a 2.000 y su alumnado era de poco más de 1% de la población escolar.

CUADRO 2: Matrícula en la educación general

Escuelas primarias	5.389.000
Escuelas secundarias	641.000
Subtotal	6.030.000
Centros de formación de maestros de primaria	15.000
Centros de formación de maestros de secundaria	4.500
Universidad	23.400
Total	6.072.000

CUADRO 3: Matrícula en los centros de formación profesional

Politécnicos para jóvenes	40.000
Institutos de formación técnica	8.500
Institutos de tecnología	4.600
Centros nacionales de formación profesional	1.000
Politécnicos nacionales	5.700
Servicio nacional de la juventud	3.000
Total	62.800

Fuente: República de Kenya, Oficina Central de Estadísticas, 1991.

Numerosas encuestas realizadas entre los alumnos de los centros de formación profesional han puesto de manifiesto que la enseñanza técnica no garantiza de manera sistemática la inserción en el mercado de trabajo¹². Hay que destacar algunas conclusiones interesantes: estos centros atraen a los jóvenes que han tenido una buena trayectoria escolar; sus padres son poco instruidos pero tienen los medios para pagar los gastos de escolaridad; las competencias técnicas adquiridas sólo proporcionan un empleo a una minoría bastante pequeña; los buenos resultados en los exámenes apenas parecen ser una ventaja a la hora de buscar un empleo correspondiente a la formación adquirida; el medio familiar y las relaciones sociales constituyen la baza más importante para acceder a los centros de formación y al mercado del empleo. Desde hace algunos años, se discute la conveniencia de los centros de formación profesional en razón de sus elevados costes de funcionamiento, del reducido número de plazas de que disponen y de su ineficacia en la preparación de los jóvenes para encontrar un empleo.

Elevar el estatuto del aprendizaje en el sector artesanal

Aunque las posibilidades de empleo en la economía no garantizan la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, algunos estudios han puesto de manifiesto que existen otras vías de obtención de ingresos. El informe de la OIT concedía gran importancia a las actividades artesanales que absorbían a muchos jóvenes por

medio del sistema de aprendizaje. A partir de este informe han proliferado los estudios sobre las actividades informales y han venido a sacar a la luz el modo de reproducción de la mano de obra calificada al margen de las estructuras de la educación. En Kenya, Kenneth King ha dedicado sus estudios a las diversas formas de adquisición de las técnicas productivas¹³. Según King, el aprendizaje no es una herencia de las formas tradicionales de transmisión de saberes y técnicas, sino que fue introducido por las comunidades indias que se instalaron en las zonas urbanas tras la construcción del ferrocarril a principios de siglo. Los indios, elevándose al plano de la gestión, confiaron la función de producción a los africanos a quienes habían formado y que a su vez transmitieron sus conocimientos estableciéndose por su cuenta. Kenneth King ha proseguido sus investigaciones sobre los artesanos y ha abierto un campo de estudio continuado por otros investigadores. Los datos obtenidos muestran que, como había señalado King, los artesanos aprenden su oficio en el empleo. Según una encuesta realizada en Nairobi, el 71% de los empresarios ha adquirido sus calificaciones aprendiéndolas en un taller y solamente un 11% ha asistido a una institución de formación técnica¹⁴. Contrariamente a otros países del África subsahariana, Kenya no ha sido nunca del todo hostil a las actividades informales llamadas *Jua Kali*¹⁵. A los observadores (investigadores y proveedores de fondos) siempre les interesa el sistema de aprendizaje y concentran sus intervenciones en los *Jua Kali* que representan el futuro profesional de entre 45.000 y 90.000 jóvenes cada año¹⁶.

El auge del sector artesanal, junto con el descenso de empleos asalariados, ha hecho que se valoren las actividades informales y de aprendizaje con el apoyo de las organizaciones internacionales. Así pues, los dirigentes de Kenya han orientado su política económica favoreciendo las pequeñas unidades productivas a través de unas estructuras de apoyo a los artesanos bajo la dirección de un nuevo ministerio, el de Formación Técnica y Tecnología Aplicada (MITTAT) creado en 1988. La función del MITTAT es hacer recomendaciones sobre la formación profesional y técnica y detectar los factores que frenan el desarrollo del sector artesanal. La construcción de locales cubiertos, la promoción de productos fabricados por los artesanos, el acceso al crédito bancario, son algunos de los aspectos de la política del gobierno con respecto a la mejora de las infraestructuras de los *Jua Kali*.

Los límites de la reforma educativa

El sistema 8.4.4 está concebido para difundir algunos conocimientos técnicos a los alumnos que, a continuación, serán formados a través de los *Jua Kali* con el objeto de que algún día adquieran su propio taller. La lógica de la reforma 8.4.4 fue dictada en gran parte por la escasez de empleos que generaba la economía frente al número creciente de jóvenes que se incorporaban al mercado de trabajo. Esto revela que la educación se ha convertido en un simple apéndice del mercado de trabajo y que se la juzga automáticamente cada vez que se cree percibir una inadecuación¹⁷. Preparar a los jóvenes para trabajar por su cuenta es una nueva faceta de la gestión de recursos humanos y, *mutatis mutandis*, un reajuste de la teoría del capital humano¹⁸. Sin embargo, ningún estudio ha demostrado que los jóvenes opten por el

aprendizaje y el trabajo independiente por propia voluntad, sino que, por el contrario, la entrada en el sector artesanal no se considera una promoción social y los alumnos no ven en los *Jua Kali* un ideal profesional. En Nairobi, por ejemplo, los talleres ocupan cada vez más terreno, pero hay muy pocos jóvenes que hayan realizado su escolaridad en la capital y entren en aprendizaje con un artesano. Una gran mayoría de aprendices viene de provincias y se integran en el sector artesanal para adquirir unas calificaciones con las que poder ejercer un oficio y obtener una pequeña cantidad de dinero para vivir. Para ellos, las desilusiones escolares se compensan con la vida urbana que permite con más seguridad acortar la distancia que separa sus aspiraciones de la realidad.

Estas precisiones permiten demostrar, por un lado, que las modificaciones del sistema educativo no pueden garantizar que las trayectorias socio-escolares produzcan individuos con aptitudes adecuadas de antemano a las estructuras económicas; por otro lado, que todo ello exige un planteamiento sobre las consecuencias de la promoción de las actividades artesanales, estudiando la posición y la consideración social de los artesanos en la sociedad.

Conclusión

Las decisiones que se toman sin basarse en estudios profundos sobre la interacción entre la escuela y su entorno social niegan el hecho de que el sistema escolar lo que hace es reflejar la crisis, más que causarla. Además, la fractura social provocada por las desigualdades socio-económicas acentúa las disfunciones del sistema educativo, al que se hace aparecer como responsable de las dificultades que encuentran los jóvenes en la búsqueda de una actividad remunerada. Con las modificaciones del sistema que llevan a cabo los poderes públicos, se trata de regular y corregir el funcionamiento de los mercados donde se forman las remuneraciones materiales y simbólicas. Este tipo de acción es un medio para la autoridad pública de demostrar que no es indiferente a las desigualdades, pero también de obtener la adhesión de los individuos al contrato social.

Así pues, los cambios en la enseñanza escolar dependen a la vez de la historia de las relaciones entre los individuos y de la concepción ideológica que las inspira. La evolución histórica del sistema escolar de Kenya pone de manifiesto que los cambios engendran a veces efectos perversos y que el fracaso de la teoría del capital humano no ha provocado un cambio de la concepción de la educación. Aunque el objetivo de la reforma 8.4.4 es adaptar el sistema escolar a las transformaciones de la sociedad, será difícil que consiga reducir la demanda social de elevación del nivel educativo.

Notas

1. *Report of the Presidential Working Party on Education and Manpower Training for the next decade and beyond* [Informe del partido del trabajo presidencial sobre la educación y la mano de obra para el próximo decenio y más allá], J.K. Kamunge (comp.), República de Kenya, marzo de 1988.

2. *Harambee* es un término swahili que se puede traducir por: “unamos nuestras fuerzas”.
3. YMCA: the Young Men's Christian Association; YWCA: the Young Women's Christian Association.
4. Daniel S. Sifuna, *Development of education in Africa: the Kenyan experience* [El desarrollo de la educación en África: la experiencia keniana], Nairobi, Initiatives Publishers, 1990.
5. D. Court *et al.*, *Education, society and development. New perspectives from Kenya* [Educación, sociedad y desarrollo. Nuevas perspectivas de Kenya], Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1974.
6. Oficina Internacional del Trabajo, *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing employment in Kenya* [Empleo, ingresos e igualdad: plan para aumentar el empleo en Kenya], Ginebra, 1972.
7. E.R. Rado, The relevance of education for employment [La importancia de la educación para el empleo], *en* Court *et al.*, *op.cit.*
8. M. Bray, P.B. Clarke, D. Stephens, *Education and society in Africa* [Educación y sociedad en África], Sevenoaks, Reino Unido, Edward Arnold, 1986.
9. Arne Bigsten, *Education and income determination in Kenya* [La educación y la determinación de ingresos en Kenya], Londres, Gower Publishing Company, 1984.
10. Daniel S. Sifuna, Investigaciones sobre la desigualdad en la educación en Kenya, *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XXI, n° 2, 1991
11. Artículo aparecido en el diario *Daily Nation* el 5 de enero de 1994.
12. Anders Narman, *Practical subjects in Kenya secondary schools* [Asignaturas prácticas en las escuelas secundarias de Kenya], Agencia Sueca de Desarrollo, 1988. (Education division documents, n° 38); Jon Lauglo, Los alumnos de las escuelas secundarias técnicas de Kenya, *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XIX, n° 3, 1989; Misión de la Agencia Danesa de Desarrollo (DANIDA), *Technical and vocational training programmes in Kenya, 1990* [Los programas de formación técnica y profesional en Kenya, 1990].
13. Kenneth King, *The African artisan: education and the informal sector in Kenya* [El artesano africano: la educación y el sector informal en Kenya], Londres, Heinemann, 1977.
14. A.A. Aboagye, *Informal sector in Kenya. A survey of informal sector in Nairobi, Kisumu and Mombasa* [El sector informal en Kenya. Estudio sobre el sector informal en Nairobi, en Kisumu y en Mombasa], Ginebra, JASPA, OIT, 1986.
15. *Jua Kali* es una expresión swahili que significa literalmente “bajo el sol abrasador” y que designa las pequeñas unidades de producción de bienes y servicios.
16. M. Walsh, *Education, training and the informal sector in Kenya* [La educación, la formación y el sector informal en Kenya], Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, enero de 1992. (Documento de debate, n° 33.)
17. P. Easton, S. Klees, Educación y economía: otras perspectivas, *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XX, n° 4, 1990.
18. B.M. Makau, *Educational planning and development in Kenya: the 8.4.4 school curriculum and its implications for self-employment* [Planeamiento y desarrollo de la educación en Kenya: el programa escolar 8.4.4 y sus implicaciones en el trabajo autónomo], Nairobi, Institute for Development Studies, University of Nairobi, 1985. (Documento de trabajo, n° 433.)

Referencias

- Aboagye, A.A. 1986. *Informal sector in Kenya. A survey of the informal sector in Nairobi, Kisumu and Mombasa* [El sector informal en Kenya. Estudio sobre el sector informal en Nairobi, Kisumu y Mombasa]. Ginebra, JASPA, OIT.
- Bigsten, A. 1984. *Education and income determination in Kenya* [La educación y la determinación de ingresos en Kenya]. Londres, Gower Publishing Company.
- Bray, M.; Clarke, P.B.; Stephens, D. 1986. *Education and society in Africa* [Educación y sociedad en África], Edward Arnold.
- Oficina Internacional del Trabajo. 1972. *Employment, incomes and equality: a strategy for increasing employment in Kenya* [Empleo, ingresos e igualdad: estrategia para aumentar el empleo en Kenya]. Ginebra.
- Court, D. et al. 1974. *Education, society and development. New perspectives from Kenya* [Educación, sociedad y desarrollo. Nuevas perspectivas de Kenya]. Oxford (Reino Unido), Oxford University Press.
- DANIDA (Misión de la Agencia danesa de Desarrollo). 1990. *Technical and vocational training programmes in Kenya*, [Los programas de formación técnica y profesional en Kenya]. Copenhague.
- Easton, P.; Klees S. 1990. Educación y economía: otras perspectivas. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol. XX, n° 4.
- King, K. 1977. *The African artisan: education and the informal sector in Kenya* [El artesano africano: la educación y el sector informal en Kenya]. Londres, Heinemann.
- Lauglo, J. 1989. Los alumnos de las escuelas secundarias técnicas de Kenya. *Perspectivas*, (París, UNESCO), vol. XXI, n° 3.
- Makau, B.M. 1985. *Educational planning and development in Kenya: the 8.4.4 school curriculum and its implications for self-employment* [Planeamiento y desarrollo de la educación en Kenya: el programa escolar 8.4.4 y sus implicaciones en el trabajo independiente]. Nairobi, Institute for Development Studies, University of Nairobi, 1985. (Documento de trabajo, n° 433.)
- Narman, A. 1988. *Practical subjects in Kenya secondary schools* [Asignaturas prácticas en las escuelas secundarias de Kenya]. Estocolmo, Agencia Sueca de Desarrollo. (Education division documents, n° 39.)
- Kenya. 1964. *Report of the Kenya Education Commission* [Informe de la Comisión de Educación de Kenya]. Nairobi, Government Press.
- . 1965. *African socialism and its application to planning in Kenya* [El socialismo africano y su aplicación al planeamiento de Kenya]. Nairobi, Government Press.
- . 1976. *Report of the National Committee on educational objectives and policies* [Informe del Comité Nacional sobre los objetivos y las políticas de educación]. Nairobi, Government Press.
- . *Development plans* [Proyectos de desarrollo]: 1964-1970; 1970-1974; 1974-1978; 1993-1996.
- . 1981. *Report of the Presidential Working Party: second university in Kenya* [Informe del Partido del Trabajo Presidencial: la segunda universidad de Kenya]. Nairobi, Government Press.
- . 1986. *Economic management for renewed growth* [Gestión económica para un crecimiento renovado]. Nairobi, Government Press. (Sessional Paper, n° 1.)
- . 1988. *Development of education* [Desarrollo de la educación]. Nairobi, Government Press. (Country report, 1988.)

- . 1988. *Report of the Presidential Working Party on Education and Manpower Training for the next decade and beyond* [Informe del Partido del Trabajo Presidencial sobre la educación y la mano de obra para el próximo decenio y más allá]. Nairobi, Government Press, marzo.
- . 1992. *Statistical abstracts, 1992* [Resumen estadístico, 1992]. Nairobi, Government Press.
- . 1992. *Small Enterprise and Jua Kali Development in Kenya* [La pequeña empresa y el desarrollo de los Jua Kali en Kenya]. Nairobi, Government Press. (Sessional Paper n° 2 of 1992.)
- . 1993. *Economic Survey, 1993* [Encuesta económica, 1993]. Nairobi, Government Press.
- Sifuna, D. 1990. *Development of education in Africa: the Kenyan experience* [El desarrollo de la educación en África: la experiencia keniana]. Nairobi, Initiatives Publishers.
- . 1992. Investigaciones sobre la desigualdad en la educación en Kenya. *Perspectivas* (París, UNESCO), vol XXI, n° 2.
- UNICEF. 1972. *Enfance, jeunesse, femmes et plan de développement* [Infancia, juventud, mujeres y plan de desarrollo]. Conferencia de Lomé.
- Walsh, M. 1992. Education, training and the informal sector in Kenya [La educación, la formación y el sector informal en Kenya]. Ginebra, OIT. (Documento de debate, n° 33.)

Otras lecturas

- Deble, I. Prospective éducative en Afrique subsaharienne [Prospectiva educativa en el África subsahariana]. En: *L'avenir du Tiers-Monde, l'Afrique*, 1990. (Cuaderno del GEM-DEC, n° 17.)
- Ergas, Z. Systèmes éducatifs et dynamiques du développement en Afrique; analyse comparée: Kenya versus Tanzanie [Sistemas educativos y dinámicos del desarrollo en África; análisis comparativo: Kenya versus Tanzania]. *Revue Tiers-Monde* (París, IEDES), n° 112, 1987.
- Ng'ethe, N.; Ndua G. *Jua Kali; education, training and welfare* [Jua Kali; educación, formación y bienestar]. Nairobi, Institute for Development Studies, University of Nairobi, 1992. (Documento ocasional, n° 55.)
- Obura, A.O. *Education as support or hindrance of small and intermediate size enterprise in Kenya* [La educación como apoyo a las trabas de las pequeñas y medianas empresas en Kenya]. Nairobi, University of Nairobi, 1993.
- Otiende, J.E.; Wamahi, S.P.; Karugu, A.M. *Education and development in Kenya; a historical perspective* [Educación y desarrollo en Kenya: perspectiva histórica]. Nairobi, Oxford University Press, 1992.
- Stabler, E. Kenya and Tanzania: strategies and realities in education and development [Kenya y Tanzania: estrategias y realidades en materia de educación y desarrollo]. *Journal of the Royal African Society* (Londres), vol. 78, n° 310, 1979.

Para suscribirse a PERSPECTIVAS

Para suscribirse a la edición francesa, inglesa, española de *Perspectivas*, basta con rellenar el formulario que encontrará a continuación y enviarlo por correo, adjuntando un cheque o giro postal en su moneda nacional al agente de venta de su país cuya dirección figura en la lista que se presenta al final del número. Los precios aparecen expresados en francos franceses (FF). Para conocer las tarifas de suscripción en su moneda local, consulte al agente de venta.

También puede enviar el formulario de suscripción a Jean De Lannoy, Service des ventes, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica), adjuntando la suma correspondiente bajo forma de: a) un cheque extendido en francos franceses a la orden de la UNESCO; b) un giro postal internacional en francos franceses a la orden de "UNESCO, Service des abonnements"; o c) bonos internacionales de libros UNESCO.

Al agente de venta de mi país;
o a Jean De Lannoy, Service des ventes, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica)
(correo electrónico: jean.de.lannoy@infoboard.be).

Deseo suscribirme a *Perspectivas*, revista trimestrial de educación comparada de la UNESCO.

Versión lingüística (elija la casilla adecuada) :

- ☐ Edición francesa
- ☐ Edición inglesa
- ☐ Edición española

Tarifas anuales de suscripción (elija la casilla adecuada):

- ☐ Instituciones de países desarrollados, 150 FF
- ☐ Instituciones con descuento (agentes, bibliotecas, ONU, etc.), 112,50 FF
- ☐ Particulares de los países desarrollados, 112,50 FF
- ☐ Instituciones de los países en desarrollo, 90 FF
- ☐ Particulares de los países en desarrollo, 90 FF

Adjunto la suma de

Nombre:

Dirección:

.....

(Se ruega escribir a máquina o con letra de imprenta)

Firma: Fecha:

Se puede obtener información sobre los sumarios más recientes de *Perspectivas* en Internet:
<http://www.unicc.org/IBE>

Agentes de venta de las publicaciones de la UNESCO

ANGOLA: Distribuidora Livros e Publicações, Caixa postal 2848, Luanda.

ANTIGUA Y BARBUDA: National Commission of Antigua and Barbuda, c/o Ministry of Education, Church Street, St Johns, Antigua.

ARGENTINA: Librería "El Correo de la UNESCO", EDILYR S.R.L., Tucumán 1685, 1050 Buenos Aires, tel.: (541) 371 81 94, (541) 371 05 12, fax: (541) 956 19 85.

BARBADOS: University of the West Indies Bookshop, Cave Hill Campus, P.O. Box 64, Bridgetown, tel.: 424 54 76, fax: (809) 425 13 27.

BOLIVIA: Los Amigos del Libro, Mercado 1315, Casilla postal 4415, La Paz, y Avenida de las Heroínas E-3011, Casilla postal 450, Cochabamba, tel.: 285 17 79, fax: (5912) 285 25 86, (59142) 616 14 08.

BRAZIL: Fundação Getúlio Vargas, Editora, Diviso de Vendas, Praia de Botafogo 190 - 6° andar, 22.253-900 Rio de Janeiro (RJ), tel.: (55-21) 551 52 45, fax: (55-21) 551 78 01; Books International Livros Comércio Exterior Ltda, Rua Peixoto Gomide n° 996, Conj. 501, Jardim Paulista, 01409-900 São Paulo, SP, tel.: (55-11) 283 58 40, fax: (55-11) 287 13 31.

CABO VERDE: Instituto Caboverdiano do Livro, Caixa postal 158, Praia.

COLOMBIA: ICYT - Información Científica y Técnica, Ave. 15 n.° 104-30, Oficina 605, Apartado aéreo 47813, Bogotá, tel.: (571) 226 94 80, fax: (571) 226 92 93; Infoenlace Ltda., Carrera 6, n.° 51-21, Apartado 34270, Bogotá, D.C., tel.: (57-1) 285 27 98, fax: (57-1) 310 75 85

COSTA RICA: Distribuciones Dei Ltda., Apartado postal, 447-2070 Sabanilla, San José, tel.: (50-6) 25 37 13, fax (50-6) 253 15 41.

CHILE: Editorial Universitaria S.A., Departamento de Importaciones, María Luisa Santander 0447, Casilla postal 10220, Santiago, fax: (562) 209 94 55, 204 90 58.

CUBA: Librería Cultural UNESCO, Palacio del Segundo Cabo, Plaza de Armas, La Habana, tel.: (53 7) 33 34 38; fax: 33 31 44.

ECUADOR: Librería FLASCO - Sede

Ecuador, av. Patria y Ulpiano Páez (esquina), Quito, tel.: (593-2) 542 714/231 806, fax: (593-2) 566 139.

EL SALVADOR: Clásicos Roxsil, 4a. Av. Sur 2-3, Santa Tecla, tel.: (50-3) 28 12 12, 28 18 32, fax: (50-3) 228 12 12.

ESPAÑA: Mundi-Prensa Libros S.A., Castelló 37, 28001 Madrid, tel.: (91) 431 33 99, fax: (341) 575 39 98, Imaíl: Mundi-Prensa@Servicom. Es; Mundi-Prensa Barcelona, Consell de cent 391, 08009 Barcelona, tel.: (93) 488 34 92, fax: (343) 487 76 59; Ediciones Liber, Apartado 17, Magdalena 8, Ondárroa (Vizcaya), tel.: (34-4) 683 0694; Librería de la Generalitat de Catalunya, Palau Moja, Rambla de los Estudios 118, 08002 Barcelona, tel.: (93) 412 10 14, fax: (343) 412 18 54; Librería de la Generalitat de Catalunya, Gran Via de Jaume I, 38, 17001 Girona; Librería de la Generalitat de Catalunya, Rambla d'Arago, 43, 25003 Lerida, tel.: (34-73) 28 19 30, fax: (34-73) 26 10 55; Amigos de la UNESCO - Pais Vasco, Alda. Urquijo, 62, 2.° izd., 48011 Bilbao, tel.: (344) 427 51 59/69, fax: (344) 427 51 49.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA: UNIPUB, 4611-F Assembly Drive, Lanham, MD 20706-4391, tel. toll-free: 1-800-274-4888, fax: (301) 459-0056; United Nations Bookshop, New York, NY 10017, tel.: (212) 963 76 80, fax: (212) 963 49 70; UNESCO Office, Two United Nations Plaza, DC2-Room 920, New York, NY 10017, tel.: (212) 963 59 78, fax: (212) 963 80 14.

FILIPINAS: International Book Center (Philippines), Suite 1703, Cityland 10, Condominium Tower 1, Ayala Ave., corner H.V. Dela Costa Ext., Makati, Metro Manila, tel.: (632) 817 96 76, fax: (632) 817 17 41.

FRANCIA: Grandes librerías universitarias y Librairie de l'UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, tel.: 01 45 68 22 22. *Pedidos por correspondencia:* Ediciones UNESCO, División de Promoción y Ventas, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, fax: 01 42 73 30 07, telex: 204461 París. *Para las revistas:* Servicio de Subscripciones, UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 París Cedex 15, tel.: 01 45 68 45 64/65/66,

fax: 01 42 73 30 07, telex: 204461 París.
Mapas científicos: CCGM, 77, rue Claude Bernard, 75005 París, tel.: (33) 0147 07 22 84, fax: (33) 0143 36 76 55.

GUINEA-BISSAU: Instituto Nacional do Livro e do Disco, Conselho Nacional da Cultura, Avenida Domingos Ramos n.º 10-A, B.P. 104, Bissau.

HONDURAS: Librería Navarro, 2a avenida n.º 201, Comayagüela, Tegucigalpa; Librería Guaymurás, Avenida Cervantes, Tegucigalpa, tel.: (504) 22 41 40, fax: (504) 38 45 78.

ITALIA: LICOSA (Librería Commissionaria Sansoni S.p.A.), via Duea di Calabria, 1/1, 50125 Firenze, tel.: (055) 64 54 15, fax: (055) 64 12 57; via Bartolini 29, 20155 Milano; FAO Bookshop, via delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, tel.: 57 97 46 08, fax: 57 82 61 10; ILO Bookshop, Corso Unità d'Italia 125, 10127 Torino, tel.: (011) 69 361, fax: (011) 63 88 42.

MÉXICO: Correo de la UNESCO S.A., Guanajuato n.º 72, Colonia Roma, C.P. 06700, Deleg. Cuauhtémoc, México D.F., tel.: (525) 574 75 79, fax: (525) 264 09 19; Librería Secur, Av. Carlos Pellicer Cámara s/n, Zona CICOM, 86090 Villahermosa, Tabasco, tel.: (5293) 12 39 66, fax: (5293) 12 74 80/13 47 65.

MOZAMBIQUE: Instituto Nacional do Livro e do Disco (INLD), Avenida 24 de Julho, n.º 1927, r/c, y n.º 1921, 1.º andar, Maputo.

NICARAGUA: Casa del Libro, Librería Universitaria – UCA, Apartado 69, Managua, tel./fax: (505-2) 78 53 75.

PERÚ: Oficina de la UNESCO, Avenida Javier Prado Este 2465, Lima 41, tel.: (511) 476 98 71, fax: (511) 476 98 72.

PORTUGAL: Livraria Portugal, rua do Carmo 70-74, 1200 Lisboa, tel.: (351) 347 49 82/5, fax: (351) 347 02 64 (*dirección postal*: Apartado 2681, 1117 Lisboa Codex).

SUIZA: ADECO, Case postale 465, CH-1211 Genève 19, tel.: (22) 943 26 73, fax: (22) 943 36 05; Europa Verlag, Rämistrasse 5, CH-8024 Zürich, tel.: (1) 261 16 29; United Nations Bookshop (*venta directa al público solamente*), Palais des Nations, CH-1211 Genève 10, tel.: (22) 740 09 21, fax: (22) 917 00 27. *Revistas*: Naville S.A., 7, rue Lévrier, CH-1201 Genève.

TRINIDAD Y TOBAGO: Trinidad and Tobago National Commission for UNESCO, Ministry of Education, 8 Elizabeth Street, St Clair, Port of Spain, tel./fax: (1809) 622 09 39.

URUGUAY: Ediciones Trecho S.A., Avenida Italia 2937, Montevideo, y Maldonado 1090, Montevideo, tel.: (598-2) 98 38 08, fax: (598-2) 90 59 83. *Libros y mapas científicos solamente*: Librería Técnica Uruguaya, Colonia n.º 1543, piso 7, oficina 702, Casilla de Correos 1518, Montevideo.

VENEZUELA: Oficina de la UNESCO en Caracas, Av. Los Chorros Cruce c/ Acueducto, Edificio Asovincar, Altos de Sebucán, Caracas, tel.: (582) 286 21 56, fax: (582) 286 03 26; Librería del Este, Av. Francisco de Miranda 52, Edificio Galipán, Apartado 60337, Caracas 1060-A; Editorial Ateneo de Caracas, Apartado 662, Caracas 10010; Fundación Kuai-Mare del Libro Venezolano, Calle Hípica con Avenida La Guairita, Edificio Kuai-Mare, Las Mercedes, Caracas, tel.: (582) 92 05 46, 91 94 01, fax: (582) 92 65 34.

La lista completa de agentes de venta de las publicaciones de la UNESCO se puede solicitar a: Ediciones UNESCO, División de Promoción y Ventas, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia.

Bonos de la UNESCO

Los bonos de la UNESCO se pueden utilizar para adquirir todas las publicaciones de carácter educativo, científico o cultural. Para mayor información sobre este sistema dirigirse a: Programas de Bonos de la UNESCO, 7, place de Fontenoy, 75352 París 07 SP, Francia.

CORRESPONSALES DE *PERSPECTIVAS*

ALEMANIA

Profesor Wolfgang Mitter
Deutsches Institut für internationale
pädagogische Forschung

ARGENTINA

Sr. Daniel Filmus
Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (FLACSO)

AUSTRALIA

Profesor Phillip Hughes
Australian National University,
Canberra

AUSTRALIA

Profesor Phillip Jones
Universidad de Sydney

BELGICA

Profesor Gilbert De Landsheere
Universidad de Lieja

BOLIVIA

Sr. Luis Enrique López
Programa de Formación en Educación
Intercultural Bilingüe para la Región
Andina, Cochabamba

BOTSWANA

Sra. Lydia Nyati-Ramahobo
Universidad de Botswana

BRASIL

Sr. Walter E. García
Oficina de la UNESCO en Brasilia

BRASIL

Sr. Jorge Werthein
Oficina de la UNESCO en Brasilia

CHILE

Sr. Ernesto Schiefelbein
Centro de Investigación y Desarrollo
de la Educación

CHINA

Dr. Zhou Nanzhao
Instituto Nacional Chino de
Investigación Pedagógica

COLOMBIA

Sr. Rodrigo Parra Sandoval
Fundación FES

COSTA RICA

Sra. Yolanda Rojas
Universidad de Costa Rica

EGIPTO

Profesor Abdel-Fattah Galal
Centro Nacional para
el Desarrollo y la
Investigación Pedagógica

ESPAÑA

Sr. Alejandro Tiana Ferrer
Facultad de Educación,
Universidad de Madrid

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Wadi Haddad
Banco Mundial

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Sr. Fernando Reimers
Banco Mundial

FRANCIA

Sr. Gérard Wormser
Centre National de Documentation
Pédagogique

HUNGRIA

Dr. Tamas Kozma
Instituto Húngaro de Investigación
Pedagógica

MALTA

Dr. Ronald Sultana
Facultad de Educación,
Universidad de Malta

MEXICO

Dra. María de Ibarrola
Patronato del Sindicato Nacional
de Trabajadores de la Educación
para la Cultura del Maestro
Mexicano A.C.

MOZAMBIQUE

Sr. Luis Tiburcio
Oficina de la UNESCO en Maputo

POLONIA

Profesor Andrzej Janowski
Comisión Nacional Polaca para la UNESCO

REINO UNIDO

Sr. Raymond Ryba
Universidad de Manchester

REPUBLICA CENTROAFRICANA

Sr. Abel Koulaninga
Secretario General de la Comisión Nacional
para la UNESCO

REPUBLICA DE COREA

Dr. Kyung-Chul Huh
Korean Educational Development
Institute (KEDI)

RUMANIA

Dr. César Birzea
Instituto de Ciencias de la Educación

SUECIA

Profesor Torsten Husén
Universidad de Estocolmo

SUIZA

Sr. Michel Carton
Institut Universitaire d'Études
du Développement, Ginebra

TAILANDIA

Sr. Vichai Tunsiri
Secretario General de la Comisión
Nacional para la UNESCO

TRINIDAD Y TOBAGO

Profesor Lawrence Carrington
Universidad de las Antillas de lengua inglesa

Editorial

Juan Carlos Tedesco

POSICIONES/CONTROVERSIAS

Educación y trabajo: diálogo entre dos mundos

Phillip Hughes

DOSSIER:

GLOBALIZACION DE LA ECONOMIA Y POLITICAS EDUCATIVAS

Introducción al dossier

Michel Carton y Sobhi Tawil

PRIMERA PARTE: CUESTIONES GENERALES

Los retos de la globalización

Christian Comeliau

La globalización de la economía: repercusiones

en la educación y en la formación de competencias Wadi D. Haddad

El impacto de la globalización en los sistemas
educativos nacionales

Noel F. McGinn

Empresas multinacionales y desarrollo de
los recursos humanos

Padma Mallampally

SEGUNDA PARTE: PERSPECTIVA REGIONAL

Globalización, desarrollo endógeno
y educación en África

Mamadou Ndoeye

Los efectos del ajuste en la educación:
análisis de la experiencia asiática

Jandhyala B.G. Tilak

América Latina: la batalla entre importación
y creación

Claudio de Moura Castro

El diálogo interreligioso e intercultural en el espacio
mediterráneo en una época de globalización

Tarek Mitri

TENDENCIAS/CASOS

La formación docente en el empleo centrada en la escuela:
comparación de orientaciones entre países en
desarrollo e industrializados

Abraham Yogev

¿Quiénes eligen hoy ser maestros
en Argentina?

Andrea Alliaud
y María Cristina Davini

Las reformas educativas en Kenya

Abdelhag Rharade

ISSN 0304-3053

Vol. XXVII, nº 1, marzo 1997