

# PERSPECTIVAS

Revista trimestral  
de educación comparada

NUMERO CIENTO CUATRO

## DOSSIER

LA REFORMA  
DE LA EDUCACION:  
EL PUNTO DE VISTA  
DE LOS  
DECISORES



OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Vol. XXVII, n° 4, diciembre 1997

Con artículos de Victoria Camps y de Stephen P. Heyneman

---

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

RUSO

перспективы

ежеквартальный журнал сравнительных исследований в области образования

ISSN: 0207-8953

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

# PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada  
Vol. XXVII, n° 4, diciembre 1997

---

Editorial

*Juan Carlos Tedesco* 525

## POSICIONES/CONTROVERSIAS

Educación para la democracia

*Victoria Camps* 529

Desarrollo económico e intercambios internacionales  
en la reforma educativa

*Stephen P. Heyneman* 537

## DOSSIER: LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN: EL PUNTO DE VISTA DE LOS DECISORES

El cambio educativo desde la perspectiva de  
los decisores

*Juan Carlos Tedesco* 577

Suiza: en un mundo en mutación,  
la escuela también cambia

*Martine Brunschwig Graf* 587

España: el proceso de decisión en el cambio educativo

*Alvaro Marchesi* 595

Finlandia: la reestructuración de la educación superior

*Olli-Pekka Heinonen* 607

Hungría: prioridades, socios y ejecución

*Benedek András* 621

Federación de Rusia: la humanización  
de la educación

*Vladimir Dmitrievich Shadrikov* 629

Argentina: las prioridades del sector educativo  
y su proceso de definición

*Susana Beatriz Decibe* 639

Chile: cómo alcanzar un consenso social con miras  
a una reforma de la educación a largo plazo

*Ernesto Schiefelbein* 647

Senegal: definición y ejecución de las prioridades  
en el sector educativo

*Mamadou Ndoye* 663

Mozambique: consideraciones sobre la investigación educativa,  
la formulación de políticas y la adopción de decisiones

*Zeferino Martins* 673

Jordania: la dinámica de la toma de decisiones educativas

*Munther W. Masri* 683

Egipto: una estrategia para la reforma educativa

*Ahmed Fathy Sorour* 693

Asia: la influencia de la investigación educativa  
en la adopción de decisiones

*Víctor Ordóñez y  
Rupert Maclean* 703

Índice del volumen XXVII

715

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.

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, 1190 Bruselas (Bélgica). E-mail: [jean.de.lannoy@infoboard.be](mailto: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

---

La transformación educativa está hoy a la orden del día en la mayor parte de los países. Ya no se utiliza el enfoque de *reforma*, habitual en las décadas pasadas, ni tampoco la metodología de la planificación centralizada. Innovaciones, planificación estratégica, negociaciones y acuerdos son, actualmente, las modalidades de acción más frecuentes a través de las cuales se llevan a cabo los procesos de cambio educativo. En este contexto, el papel y el perfil de los decisores en el ámbito de la educación también se han modificado. Existen pocos estudios sobre el cambio en los decisores y, por ello, nos ha parecido necesario e importante ofrecerles el espacio de *Perspectivas* para que presenten sus testimonios acerca de cómo perciben los procesos de transformación educativa actualmente en ejecución.

El conjunto de artículos preparados por ministros y viceministros que se presentan en este número de *Perspectivas* permite, además, identificar algunos rasgos interesantes del proceso de toma de decisiones, que son analizados en el artículo que presenta el *Dossier*.

Completan este número dos importantes artículos de la sección *Posiciones/Controversias*. En el primero de ellos, Victoria Camps analiza la relación entre educación y democracia, los problemas del relativismo en los valores y los alcances de la crisis de autoridad y de responsabilidad que se advierte en el comportamiento de diversos actores sociales. En el segundo, Stephen Heyneman presenta un polémico análisis de los argumentos en favor del aumento de las inversiones en la educación, particularmente en la educación básica, así como una propuesta de política salarial para los docentes que articule el desempeño de sus funciones con los salarios.

JUAN CARLOS TEDESCO

---

# **POSICIONES/CONTROVERSIAS**

---

# EDUCAR PARA

---

# LA DEMOCRACIA

---

*Victoria Camps*

---

Una de las contradicciones de nuestra democracia es la creciente apatía ciudadana. El escepticismo se generaliza y se hace patente una desconfianza manifiesta con respecto a la política. La participación democrática se ve reducida a su mínima expresión: los ciudadanos acuden a votar cuando se tercia y con ello consideran haber cumplido con todas sus obligaciones políticas. Por no hablar de esa minoría en aumento, formada sobre todo por jóvenes, que ni siquiera siente como propio el deber de votar y desprecia olímpicamente el hacer político. En pocas palabras, la democracia no es esa comunidad de personas que colabora en un bien común. Quizá no lo fue nunca. Pero debería tratar de acercarse a ese ideal. Para lo cual habría que romper la tendencia de las sociedades avanzadas a la atomización individual y corporativa y a la desafección por los problemas comunes.

La democracia hay que enseñarla porque nadie nace siendo demócrata. No basta con que existan unas instituciones democráticas para que automáticamente la gente se vuelva demócrata y aprecie los valores de la democracia. Una cosa es el procedimiento y las reglas del juego; otra, las actitudes de las personas o la conciencia de ciudadanía. Ambas son condición indispensable para el buen funcionamiento de la democracia, la cual no es sólo un régimen político de elección popular, sino un régimen que cuenta con la cooperación y participación activa de sus ciudadanos.

---

*Versión original: español*

*Victoria Camps (España)*

Doctora en filosofía por la Universidad de Barcelona. Actualmente es catedrática de filosofía moral y política en la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue senadora durante la legislatura 1993-1996. Miembro de la Comisión Trilateral desde 1994. Autora de varios libros entre los que destacan *La imaginación ética* (1983), *Ética, retórica, política* (1988), *Virtudes públicas* (1990), *Paradojas del individualismo* (1993), *Los valores de la educación* (1994), *El malestar de la vida pública* (1996). Ha coordinado la publicación de *Historia de la ética*, 3 vols. (1990-1993). Su investigación se orienta, en estos momentos, hacia la ética aplicada a las ciencias de la salud y a la educación.

Sin embargo, hace tiempo que echamos de menos la incapacidad de los ciudadanos para aprender o enseñar los hábitos democráticos. Utilizo la palabra “hábito” conscientemente. Decían los griegos que de la repetición de hábitos nace el comportamiento virtuoso. Precisamente lo que nos falta son virtudes cívicas, hábitos favorables a la cooperación en los problemas de la colectividad. La democracia no acaba de estar realmente interiorizada, no forma parte de la naturaleza del ciudadano. Es, sin duda, un bien del que nos beneficiamos pero que se desarrolla y evoluciona sin una participación activa de quienes constituyen el *demos*. Hay razones que explican por qué es tan difícil el progreso democrático en el sentido expuesto. Las democracias liberales conviven con un sistema económico que premia valores difíciles de conjugar y aun contradictorios con la participación democrática. El sistema económico de mercado incentiva la iniciativa individual, sacraliza las libertades y promueve el hedonismo o la sociedad de la opulencia, donde las necesidades crecen sin medida y se distribuyen desigualmente. El mercado no tienen ninguna obligación de ser equitativo y justo. En dicho contexto, la democracia es más bien un estorbo para la eficacia y la productividad o para la rentabilidad exclusivamente económica.

## El déficit democrático, un déficit de educación

Por eso hay que proponerse muy en serio repensar el papel de la educación. Si el comportamiento democrático supone unos hábitos, unas virtudes cívicas, éstas sólo se pueden inculcar a través de la educación. La apatía democrática tiene que ver con una apatía educativa. Que la educación debe desempeñar un papel esencial en el enderezamiento de las costumbres políticas, lo sabía ya Aristóteles<sup>1</sup>. No en vano había definido al ser humano como “animal político”. En la *Política*, obra dedicada a fijar la relación entre ésta y la educación es así de claro: “Pero, entre todas las medidas citadas para asegurar la permanencia de los regímenes políticos, tiene una gran importancia la educación de acuerdo con el régimen, la educación que todo el mundo descuida. Porque no sirven de nada las leyes más útiles, por mucho que estén ratificadas unánimemente por todo el cuerpo civil, si los ciudadanos no son entrenados y educados en el régimen, democráticamente si la legislación es democrática y oligárquicamente si es oligárquica, porque si la indisciplina es posible en el individuo, también lo es en la ciudad<sup>2</sup>”.

Aristóteles lo echaba de menos en su tiempo y, sin duda, a la vista del estado de las cosas, seguiría haciéndolo veinticuatro siglos después. Si queremos ciudadanos demócratas, la educación debe proponerse que así sea. El caso es que teóricamente está claro, nadie lo pone en duda. Voy a referirme en concreto a la situación española, convencida de que no debe diferir mucho de la situación de otros países con regímenes políticos y sistemas educativos semejantes. La Constitución Española es muy explícita al respecto cuando reconoce que el derecho a la educación tiene, por lo menos, dos aspectos fundamentales. En efecto, el artículo 27.1 del texto constitucional afirma que “todos tienen derecho a la educación”. El artículo 27.2, por su parte, dice que “la educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personali-

dad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales”. En suma, el mandato constitucional impone dos obligaciones: la de hacer extensiva a todos la educación obligatoria, y la de hacer que dicha educación sea una educación moral y no una mera instrucción<sup>3</sup>.

Hay que reconocer que no es fácil armonizar ambos derechos con el respeto a los derechos civiles y a la libertad de enseñanza. No es fácil, dicho de otra forma, salvaguardar las libertades y, al mismo tiempo, procurar orientarlas en el sentido más adecuado. Si es cierto, volviendo a la Constitución, que la primera parte del artículo 27 merece la adhesión inequívoca de todos, la segunda parte, referida a la educación moral o democrática, permanece envuelta en una bruma de indeterminaciones. Efectivamente, de una forma generalizada, se acepta que la educación debe ser pública porque es un bien básico que debe llegar a todos sin distinción ni discriminación de ningún tipo. La educación así entendida es vista como el paso primero y fundamental hacia la igualdad de oportunidades. No tenemos tan claro, sin embargo, qué debe entenderse por educación: ¿instrucción o formación de la persona? Y si educar es también lo segundo, ¿de qué concepto de persona hay que partir? ¿es posible determinarlo por consenso en sociedades plurales, multiculturales?

Con respecto a esta pregunta, los filósofos mantienen posturas vacilantes. De todas ellas es destacable la que ha optado por desertar del cometido de apoyar unos derechos universales por considerarlos privados de fundamento y de razón. En un mundo tan plural y diverso como el nuestro – se dice – ya no es posible aunar criterios en tal sentido. Nos falta la unanimidad en torno a la concepción de la persona que tenían los griegos o los cristianos de la Edad Media. Hoy no sabemos cuáles son los rasgos de la buena persona. No hay una naturaleza humana ideal hacia la que tender. La educación será posible si parte de una base cultural o religiosa específica. Pero no si lo que nos proponemos es algo tan general como educar para los derechos humanos o para la democracia<sup>4</sup>.

Discrepo totalmente de tales posturas. Creo, por el contrario, que hay que ser beligerante y radical afirmando, como mínimo, la universalidad de los derechos humanos. Sólo desde tal punto de partida caben las discrepancias. Las cuales no afectan a los derechos fundamentales en sí mismos, sino, en todo caso, a la forma de aplicarlos dada la diversidad de situaciones en que debemos hacerlo. ¿Se autoriza o no el *chador* de las niñas musulmanas en escuelas que pretenden ser laicas? ¿Hay que ver ese símbolo como un atentado contra la igualdad de la mujer? No cabe duda de que el asunto no es banal – aunque lo es menos que otros, como el de la clitoridectomía – y que conviene discutirlo y consensuarlo después de oír todos los argumentos y puntos de vista. Lo que no se puede admitir es que todo es discutible, incluido lo que ya habíamos aceptado como fundamental y básico. No todo es negociable ni todo puede ser objeto de discusión. Hay unos mínimos sin los cuales las palabras “justicia” o “igualdad” carecen de sentido. Ahora bien, incluso aceptando esos mínimos indiscutibles, se observa poca militancia a favor de la necesidad de educar en y para los derechos humanos. ¿Por qué? En el caso español, hay razones que explican – aunque no justifican – una cierta abdicación de la educación por parte de las instituciones educativas. La primera de ellas es que el paso

de una educación monopolizada por la Iglesia católica, durante el franquismo, a la educación laica ha llevado a la creencia equivocada de que la educación debe ser “neutra”, libre de valores. La frase: “no somos educadores, sino docentes” ha sido habitual entre nuestros maestros y profesores. En segundo lugar, las ideologías progresistas que se inspiraban principalmente en el marxismo quisieron convencernos de que los males de la sociedad no eran culpa de los individuos, sino de las estructuras. De esta forma, el discurso de la responsabilidad individual fue obviado o considerado incluso como un elemento reaccionario. Por último, la crítica a un autoritarismo que alcanzó cotas muy elevadas en tiempos inequívocamente autoritarios y dictatoriales ha desembocado en la crisis de la idea misma de autoridad. Y sin autoridad no es posible educar. Hay que añadir que a dicha crisis de autoridad ha contribuido, por una parte, el intento – bueno y comprensible, pero mal concebido – de acercar a las generaciones y destruir las jerarquías que distanciaban a los padres de los hijos y a los maestros de los alumnos. Intento, además, frustrado, pues poco ha conseguido en la mejora del mutuo entendimiento y el diálogo intergeneracional. Finalmente, el escaso y decreciente reconocimiento que el estamento docente recibe por parte de la sociedad es un factor que no ayuda en absoluto a la recuperación de la autoridad por parte del educador.

En pocas palabras, la escuela está confusa y desorientada. Y a la desorientación de la escuela se suma la del otro pilar básico de la educación, que es la familia. El trabajo de la mujer y la disminución del horario escolar han condenado a los niños a permanecer solos ante el televisor mucho más tiempo del prudente y necesario. Un sentimiento de impotencia ante la misma televisión, ante las modas y dinámicas sociales, así como el ya mencionado miedo al autoritarismo, han propiciado, a su vez, el abandono parental de la tarea de educar. A pesar de la existencia de instituciones como los Consejos Escolares, diseñados para potenciar la participación social en la escuela, se observa una falta de diálogo y de comprensión entre padres y maestros. La desconfianza es mutua entre familia y escuela, y la colaboración casi nula.

## La crisis de autoridad

La filósofa Hanna Arendt explicaba ya en los años cincuenta la crisis de la educación como una crisis de autoridad<sup>5</sup>, crisis debida, a su juicio, a una confusión teórica entre autoridad y totalitarismo. Una identificación quizá explicable, dada la explosión de totalitarismos políticos en la Europa de la primera mitad de este siglo, pero incorrecta. No es lo mismo tener autoridad que ser totalitario, dogmático o, incluso, autoritario. El autoritario se impone, si es preciso por la fuerza, porque carece de seguridad en sí mismo y duda de que la razón esté de su parte. La autoridad, en cambio, deriva de la convicción de que hay algo que merece la pena enseñar o transmitir. El problema es que, tras la confusión, asoma una pregunta que queda sin respuesta: ¿Quién es competente para educar?

Queda lejos la autoridad de los ancianos: los *maiores* eran, en la antigüedad clásica, los “grandes” por definición y en todos los sentidos de la palabra. Grandes

por experiencia, por sabiduría, por edad. La autoridad de los senadores romanos estaba basada en el dominio de la tradición, del pasado. La Modernidad, en cambio, destruyó todos estos mitos y se encargó de ir eliminando todo aquello que parecía legitimar autoridades incontestadas. La secularización, el rompimiento y puesta en duda de las tradiciones, el relativismo derivado de los descubrimientos, el abandono de la conciencia a una soledad radical y sin fundamento, sin un dios garante de verdades, sin un cielo y un infierno justicieros, todo fue minando las seguridades en que descansaba la autoridad. El individuo desvalido y vulnerable a la duda no encuentra razones para nada sólido. Ni las revoluciones ni las utopías decimonónicas valieron para restablecer la autoridad.

A esas confusiones propias de un liberalismo que ha perdido el norte hay que añadir ciertas influencias de la moderna pedagogía que han contribuido asimismo a debilitar la autoridad. Hanna Arendt se refiere a ellas denunciando, en concreto, la tendencia a situar a “la naturaleza del niño” en un pedestal intocable. Será difícil educar si se parte del supuesto de que la naturaleza está bien como está y no hay que potenciarla en ningún sentido por miedo a distorsionarla o a producir traumas irremediables. Más aún, el tecnicismo que invade todas las disciplinas ha hecho de la pedagogía una ciencia emancipada de todo contenido. El “cómo” enseñar acaba siendo más importante que el “qué” se debe enseñar. Consecuencia de todo ello es la confusión del aprendizaje con el juego, de la acción con el trabajo. Se ha perdido la noción de que educar es una tarea ardua y compleja, que exige un esfuerzo recíproco por parte del educador y del educando. El amor al trabajo no se aprende si se sustituye el trabajo por el juego, sino cuando se es capaz de transmitir estima por el propio trabajo.

En una palabra, la desaparición de la autoridad significa la desaparición de la responsabilidad. Según la filósofa citada, significa que los adultos se niegan a asumir la responsabilidad por el mundo en el que han de crecer sus hijos. De un modo u otro les dicen que todo es un misterio incomprensible que ni ellos han sido capaces de desentrañar. Todo el mundo se lava las manos ante un futuro enigmático en el que el trabajo escasea, las nuevas tecnologías lo invaden todo y el desarrollo económico depende de poderes incontrolables.

De un modo parecido, entre nosotros, el constitucionalista Manuel Ramírez se refiere al error de la moderna sociología funcionalista norteamericana al querer distinguir entre dos procesos no tan fácilmente separables: la socialización y el adoctrinamiento<sup>6</sup>. Los contenidos de la socialización, para ellos, difieren de los del adoctrinamiento en que éstos son imputables a alguien determinado, mientras aquéllos lo son al grupo, al todo o a nadie en particular. Por otra parte, la socialización es un proceso de largo alcance, mientras que el adoctrinamiento es mucho más rápido y de más evidente manipulación. Con muy buen criterio, Manuel Ramírez rechaza tal distinción y entiende que la socialización no puede ser entendida como una ausencia total de doctrina. Lo mismo cabría decir de la educación. Ambas deben entenderse – en palabras del autor citado – como “una empresa colectiva que no puede ser neutra ni aséptica”. Si eso es predicable de la socialización, más aún debe serlo de la educación, que es un proceso más consciente de estar diri-

giendo algo hacia alguna parte. En definitiva, algo debe distinguir la socialización o la democratización en una democracia de la misma educación o socialización en un régimen dictatorial. Y ese algo no puede ser únicamente la ausencia de contenidos morales, la falta de ideas o la pura imprecisión ideológica.

Un sociólogo tan preocupado por la función de la educación para la cohesión y el progreso social como lo fue Emile Durkheim<sup>7</sup>, distinguía perfectamente el adoctrinamiento totalitario y dogmático de un adoctrinamiento legítimo absolutamente imprescindible para saber de dónde partimos y hacia dónde vamos:

La escuela no puede ser el instrumento de un partido y el maestro falta a todos sus deberes cuando utiliza la autoridad que le ha sido conferida para arrastrar a los alumnos a comulgar con sus prejuicios personales por justificados que éstos parezcan. Sin embargo, pese a todas las disidencias, existen, en los cimientos de la civilización, una serie de principios que todos tenemos en común y que pocos se atreven a negar abiertamente: el respeto por la razón, por la ciencia, por las ideas y los sentimientos que son los firmes fundamentos de la moral democrática. El papel del Estado es el de evidenciar estos principios esenciales, hacerlos enseñar en las escuelas, procurar que los niños los conozcan, que se hable de ellos en todas partes con el debido respeto<sup>8</sup>.

## Reorientar la educación

Las citas a que he hecho referencia dan buena cuenta de dos ideas esenciales: a) la educación debe ser el nervio de la cultura democrática; b) no es posible educar sin contenidos valorativos. Dado que nuestras sociedades tienden a desarrollarse en torno a unos imperativos económicos que subordinan todo lo demás al llamado “pensamiento único”, hay que encontrar la forma de acabar con ese monopolio que redundaría en un déficit de política y de ciudadanía. La falta de civismo con respecto a los bienes públicos, la tendencia al fraude, la tolerancia hacia los corruptos, el desinterés por los problemas de los excluidos, la desafección general por la política son muestras claras de algo que no funciona y que empaña y resta credibilidad al ideal democrático. Los hábitos, las costumbres, las actitudes, la manera de ser y de reaccionar no cambiarán si nadie se propone que cambien. Contra Marx hay que admitir que no es suficiente que cambien los regímenes ni las estructuras políticas: deben cambiar también las personas. O reconocer, con Vico<sup>9</sup>, que “no son las buenas leyes las que hacen a las buenas personas, sino las buenas personas las que hacen buenas leyes”. Por eso la educación no es ni obvia ni sustituible.

## Notas

1. El lector encontrará un perfil de Aristóteles en la serie “Pensadores de la educación”, *Perspectivas*, vol. XXIII, n° 1, 1993, págs. 39-53.
2. Aristóteles, *Política*, VII, 9, 1310a, edición y traducción de Julián Marías y María Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
3. El libro de R. Sánchez Ferriz y Luis Jimena, *La enseñanza de los derechos humanos* (Ariel, Barcelona, 1996) trata con detalle la necesaria complementariedad de ambos mandatos constitucionales.



4. El representante máximo de las ideas apuntadas es Alasdair MacIntyre. Véanse, en especial, sus libros: *Tras la virtud*, Crítica, Barcelona, 1990; y *Tres versiones rivales de la ética*, Rialp, Madrid, 1992.
5. Cf. Hanna Arendt, *Between Past and Future*, cap. 5, Penguin Books, Nueva York, 1954. Trad. esp.: *Entre el pasado y el futuro*, Península, Barcelona, 1996.
6. Cf. Manuel Ramírez, *Europa en la conciencia española*, Trotta, Madrid, 1996.
7. El lector encontrará un perfil de Durkheim en la serie "Pensadores de la educación", *Perspectivas*, vol. XXIII, n° 1, 1993, págs. 319-336.
8. E. Durkheim, *Educación y sociología*, Península, Barcelona, pág. 63.
9. El lector encontrará un perfil de Vico en la serie "Pensadores de la educación", *Perspectivas*, vol. XXIV, n° 4, 1994, págs. 745-755.

---

# DESARROLLO ECONOMICO

---

## E INTERCAMBIOS

---

### INTERNACIONALES

---

#### EN LA REFORMA EDUCATIVA<sup>1</sup>

---

*Stephen P. Heyneman*

---

#### **Introducción**

En los debates internacionales han estado siempre muy presentes las cuestiones relacionadas con el comercio, la salud, la agricultura y la ciencia, mientras que la educación se ha considerado tradicionalmente como un problema de cada país, por lo que se la ha tratado mucho menos en el plano internacional. Esta situación está cambiando en la actualidad. La educación está acaparando una atención internacional cada vez mayor y las ideas sobre la reforma educativa son objeto de intercambios cada vez más intensos entre las distintas partes del mundo. La razón de esos intercambios estriba en la evolución de los conceptos clásicos sobre las inversiones en educación, y en especial los relativos a las inversiones en la educación básica u obligatoria. En este artículo trataremos de exponer los fundamentos de los intercambios en materia de reforma educativa, y para ello presentaremos las mutaciones que se están produciendo en los conceptos sobre la educación básica.

En primer lugar, recapitularemos los argumentos tradicionales en pro de las inversiones en educación básica, que hacen hincapié en la escasa calidad de ésta y

---

*Versión original: inglés*

*Stephen P. Heyneman (Estados Unidos de América)*

Especialista principal de educación del Banco Mundial para los países de Europa y Asia Central. Tras haber desarrollado actividades docentes y trabajos de investigación en África, preparó su tesis de doctorado en la Universidad Chicago. Ha sido Presidente del Consejo Mundial de Asociaciones de Educación Comparada, miembro del Consejo de Estudios Comparados Internacionales sobre Educación de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, y profesor en la American University y en la Universidad de Maryland. Asesor, por encargo del Banco Mundial, sobre programas educativos para altos funcionarios de la educación de múltiples países y para distintas instituciones internacionales.

en la probabilidad de que su rendimiento económico en el plano del aprendizaje y de los ingresos sea superior al obtenido mediante las inversiones en la enseñanza secundaria, superior y profesional. En segundo lugar, expondremos los problemas de este planteamiento clásico, habida cuenta de los cambios producidos en las expectativas de rendimiento económico y en las normas de calidad de la educación básica, y tomando en consideración la vinculación existente entre algunos niveles, especializaciones y funciones del sector educativo. Si no se presta suficiente atención a esa vinculación, las inversiones en la educación básica pueden ocasionar distorsiones.

En el artículo también se recapitulan los argumentos recientes en pro de las inversiones educativas. Entre ellos figura la necesidad de crear: (i) las capacidades necesarias para que resulten productivas en un nuevo tipo de economía; (ii) un sistema educativo sin distorsiones; (iii) una sociedad con cohesión social mediante dispositivos de educación.

Hace veinte años resultaba normal suponer que la inversión en la educación básica constituía un problema que afectaba exclusivamente a los países con bajos ingresos, pero hoy ya no se piensa así. Las expectativas relativas al rendimiento de la educación básica son permanentes. Todos los países necesitan efectuar nuevas inversiones y por consiguiente se enfrentan con este dilema esencial: por un lado, las exigencias de cohesión social y competitividad económica suscitan nuevas expectativas respecto de la educación básica, y por otro lado esto provoca una demanda de eficiencia del conjunto del sistema que supera los recursos públicos disponibles. Este dilema suele conducir a un cuestionamiento implacable de los dispositivos utilizados tradicionalmente para administrar, financiar e impartir la educación. Como este dilema se plantea a escala universal, el resultado ha sido que han cobrado un auge enorme los intercambios internacionales de ideas sobre la reforma educativa. Es previsible que en el próximo siglo el gran desarrollo de estos intercambios repercuta en las relaciones internacionales de los Estados y naciones en el ámbito de la educación.

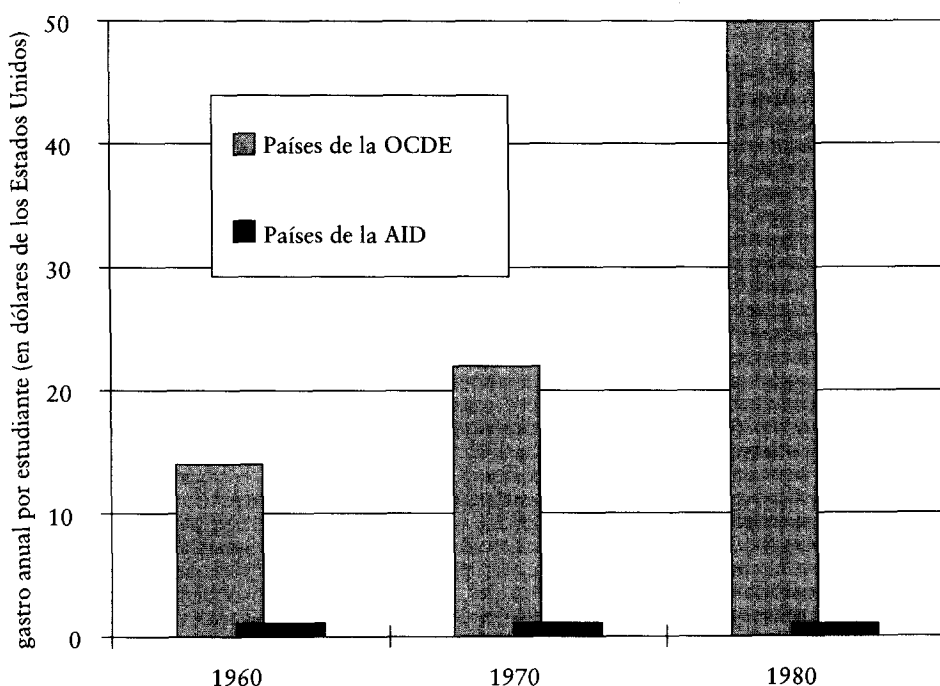
## **Los argumentos tradicionales en pro de la inversión en educación básica**

### **ESCASA CALIDAD**

Los problemas macroeconómicos de los años setenta y ochenta pusieron en peligro las mejoras en materia de acceso a la educación y de calidad educativa que habían desarrollado muchos países en desarrollo durante los años sesenta. Las economías de estos países se vieron afectadas muy negativamente por la baja de los precios de las materias primas, el aumento del costo del petróleo y la obligación de atender el servicio de la deuda pública. En los países industrializados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto por estudiante aumentó en ese período más de un 40%, pasando de 1.229 a 2.257 dólares. En los países de ingresos medios ese gasto subió un 25% y pasó de 135 a 180 dólares,

mientras que en los países menos adelantados disminuyó un tercio, pasando de 122 a 81 dólares. La disparidad en el gasto por estudiante entre los países con bajos ingresos y los países ricos es ya tradicional, pero en este período aumentó. En 1960, el promedio de los países de la OCDE podía gastar por estudiante una cantidad catorce veces superior a la de los países menos desarrollados (Heyneman, 1990a; Heyneman y Fuller, 1989). En 1970 la disparidad aumentó y esta cantidad llegó a ser 22 veces superior; en 1980, era ya 50 veces mayor (véase el Gráfico 1). Esta situación consolidó la idea de que la calidad de la educación básica en los países en desarrollo era muy escasa, y de que en muchos aspectos había ido decayendo con respecto a la calidad de la educación en los países de altos ingresos<sup>2</sup>.

FIGURA 1: Disparidad del gasto en educación (gasto anual en dólares por alumno)

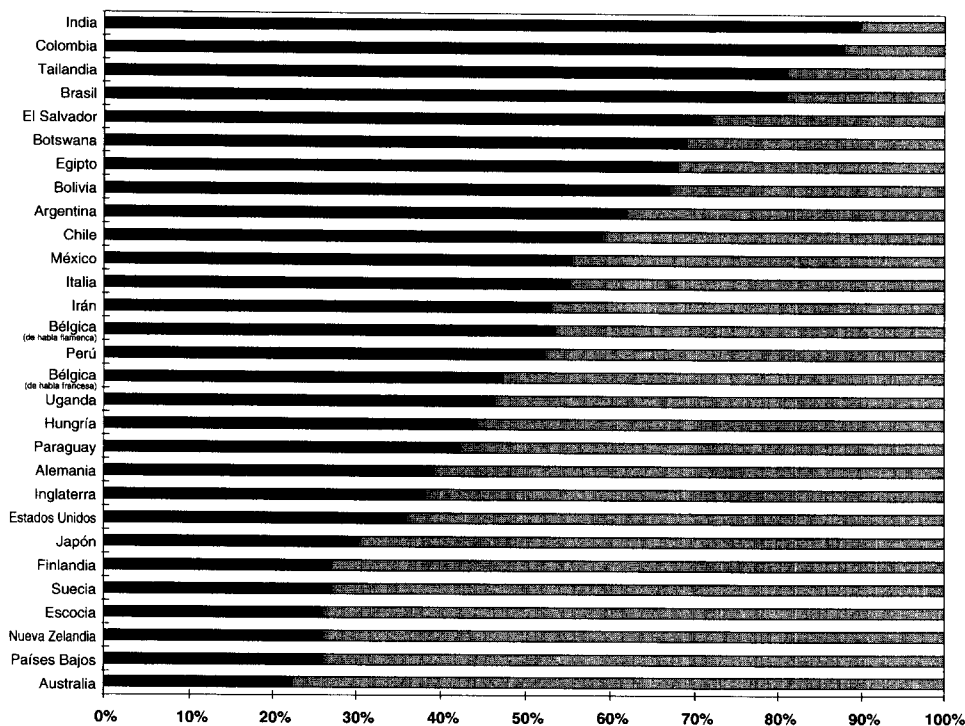


#### LAS INVERSIONES EN LA EDUCACION BASICA SON MAS ELEVADAS QUE EN LOS OTROS NIVELES

Para apoyar esta conclusión se han utilizado tradicionalmente dos argumentos. El primero se basa en la evidencia de la eficiencia externa, y el segundo en la evidencia de la eficiencia interna. Desde los años setenta se ha venido sosteniendo que el índice de amortización de las inversiones en la enseñanza básica ha sido mayor que en la secundaria y la superior, y que esa diferencia en los índices por nivel de educación es característica de los países con bajos ingresos. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 1980* (Banco Mundial 1980) se mostraba por ejemplo que el promedio de amortización de las inversiones en la educación básica era de un 27%

aproximadamente, mientras que en la enseñanza secundaria y superior era de un 17% y un 12% respectivamente. En los países en desarrollo de ingresos medios, esos rendimientos alcanzaban un 24%, un 15% y un 12%. En el caso de los países de ingresos elevados, en las estadísticas comparadas no figuraba la cifra correspondiente a la educación básica, ya que por ser universal no presentaba una varianza suficiente, pero sí figuraban los índices de rendimiento de la enseñanza secundaria (10%) y la superior (9%)<sup>3</sup>. La realidad de la eficiencia interna era levemente diferente. Los datos sobre los distintos niveles de educación eran insuficientes como para poder generalizarlos en el plano internacional, pero bastaban para sacar algunas conclusiones sobre la productividad potencial de la educación básica de un país con respecto a otro. En 1983 se publicó por primera vez un resumen de esta situación que reproducimos en la Figura 2<sup>4</sup>.

FIGURA 2: Influencias de la escuela primaria en los resultados científicos



Porcentaje de variación explicada en el aprendizaje

Para los detalles técnicos, véase: The effect of primary school quality on academic achievement across twenty-nine high and low income countries [El efecto de la calidad de la escuela primaria en el rendimiento escolar en veintinueve países de altos y bajos ingresos] *American journal of sociology* (Chicago, Illinois), mayo de 1983.

Correlación entre la influencia de la calidad de la escuela y el PIB per cápita,  $R = 0,72 (P < 0,001)$ .

Fuente: Heyneman y Loxley, 1985.

En este gráfico, las influencias sobre los resultados escolares se dividen en dos categorías generales. La primera comprende los elementos que se escapan al control de las autoridades educativas (condición socioeconómica, sexo, etnia y entorno familiar de los niños), y la segunda los que pueden ser objeto de un control considerable por su parte (calidad del profesorado, administración del centro docente, instalaciones, material didáctico, etc.). En el gráfico se muestra la suma de las influencias escolares y extraescolares en los resultados en ciencias de 15 países en desarrollo y de 14 países industrializados.

En los países industrializados como Australia, Escocia, Nueva Zelandia y los Países Bajos, la influencia más considerable en el progreso en conocimientos científicos se debe a factores extraescolares sobre los que tienen escaso control las autoridades educativas. En los países en desarrollo ocurre lo contrario, es decir, que ese progreso se ve influido sobre todo por factores controlados por las autoridades educativas. De hecho, puede verse que la relación es lineal, es decir, que cuanto más próspero sea un país más se podrá explicar el progreso en los conocimientos científicos por las influencias extraescolares, y cuanto más pobre sea, más se podrá explicar ese progreso por la calidad de las escuelas y del profesorado<sup>5</sup>. Esto significa que es previsible que la repercusión de una inversión en la calidad de la escuela pueda ser muy distinta en las diferentes partes del mundo. En general, cuanto más bajos sean los ingresos de un país, mayor será la repercusión previsible de esa inversión. Por ejemplo, si se decide tomar una cantidad de dinero para invertirla en un lugar cualquiera del mundo con miras a fomentar el aprendizaje de las ciencias, la inversión surtirá mayor efecto entre los estudiantes de la India que entre los estudiantes norteamericanos de Indiana.

Estos dos argumentos parecían convincentes en los años ochenta. Además, contribuyeron a estimular la investigación sobre otras consecuencias de la educación básica, por ejemplo en la salud y en la actitud con respecto al control de la natalidad. También ayudaron a centrar la atención en los efectos de los problemas económicos sobre los pobres y a crear un consenso entre los países sobre la cuestión de la educación básica para todos, así como a sentar las bases del trabajo preliminar para el establecimiento de un nuevo orden de prioridades en las instituciones de las Naciones Unidas, los organismos bilaterales de asistencia para el desarrollo y los gobiernos de muchos países del mundo entero. Se creía en aquella época que la educación básica tenía una importancia innegable por motivos de eficacia económica y de equidad social.

## **Problemas planteados por la concepción tradicional**

Estos argumentos tradicionales se han visto superados por una serie de mutaciones. A partir de los años setenta han cambiado las expectativas de rendimiento económico, con lo que han quedado obsoletos los conceptos que antes se tenían de la educación "básica". Las recientes definiciones de la educación básica u obligatoria se aplican a todos los países, y no sólo a los de bajos ingresos. Así se ha logrado una mejor comprensión del sector de la educación y sobre todo del grado de dependen-

cia recíproca que ha de existir entre algunas de sus funciones para que resulte eficaz. Esto a su vez ha llevado a comprender que el hecho de concentrar exclusivamente la atención en un sector como la educación básica puede producir distorsiones en otros sectores educativos. Por eso, las autoridades nacionales y las instituciones internacionales dedicadas a la educación serían más eficaces si reflexionaran profundamente sobre el conjunto del sistema, en vez de tomar decisiones sobre prioridades educativas por niveles.

#### LAS EXPECTATIVAS ECONOMICAS HAN CAMBIADO

En los años setenta y ochenta era habitual dejar que el Estado se encargara del desarrollo económico y que la asistencia pública para el desarrollo estimulara al Estado. Hoy en día, las transferencias de capitales privados para inversiones están tomando la delantera a la asistencia pública al desarrollo (Banco Mundial, 1996). Además, en el plano nacional las inversiones privadas en las áreas más desfavorecidas pueden ser mayores que las previstas por las fuentes de financiación gubernamentales. En distintas partes del mundo, las regiones compiten por las inversiones privadas. En efecto, una fábrica de computadoras puede instalarse en Irlanda del Norte o en el sur de Italia, una manufactura textil en Bangalore o en Sonora, y una plantación de naranjas en Kenya o en Marruecos. ¿Cuál es el factor determinante de la elección de un lugar para efectuar una inversión? ¿Por qué afluyen los capitales a determinados sitios en vez de a otros?

La confianza de los inversionistas depende de muchos factores, por ejemplo las normas relativas a la repatriación de los beneficios, la política fiscal y los riesgos de confiscación de las propiedades. La productividad de la mano de obra es otro factor que puede incitar a invertir más capitales en las áreas donde los trabajadores son más productivos. Por ejemplo, en Asia Oriental y en el Pacífico el PIB por trabajador aumentó en un 4% entre 1965 y 1980, un 5% entre 1980 y 1990, y casi un 8% entre 1990 y 1993. En cambio, en los países de la OCDE y en el África Subsahariana el PIB por trabajador está disminuyendo por término medio, tendencia que es aún más acusada en Europa y Asia Central. También ha bajado sustancialmente en Oriente Medio y en África del Norte, sobre todo a partir de 1990.

Un examen de las tendencias de las exportaciones per cápita permite seguir la evolución de la productividad de los trabajadores. En función de este criterio, se puede observar este aumento sistemático en las regiones de Oriente Medio y en África del Norte: 40 dólares de los Estados Unidos per cápita en 1981, 50 en 1985, 100 en 1989, y 120 en 1993. En América Latina el incremento fue mayor que en esas dos regiones: 50 dólares per cápita en 1985, 100 en 1989 y 200 en 1993. América Latina es superada por Asia Sudoriental, que pasó de 50 dólares per cápita en 1981 a 275 en 1993. Los mayores aumentos se están registrando actualmente en las regiones de Europa Oriental y en Asia Central: 75 dólares per cápita en 1981 y más de 300 en 1993. La lección que se puede sacar es que la productividad, independientemente de su progreso general, puede aumentar en una región y quedarse rezagada en otras donde se están produciendo mejoras a un ritmo más rápido.

¿Cómo se producen las mejoras de la productividad? El empleo está experimentando cambios muy profundos. Hace veinte años se solía suponer que el desarrollo económico era producto de la empresa pública y de su sólido sistema de dirección y control, y se hacía hincapié en la producción. Se asignaba a los trabajadores tareas rutinarias específicas y se exigía que las cumplieran con responsabilidad (Golladay *et al.*, 1995). En la actualidad, una empresa eficaz funciona a partir de supuestos diferentes, y lo que espera de sus trabajadores es que sepan entender los problemas, solucionarlos, adquirir nuevas capacidades, resolver situaciones excepcionales y adoptar decisiones que exigen una vasta comprensión del contexto laboral.

También están cambiando las expectativas respecto de la competitividad de la agricultura. Los campesinos tradicionales utilizaban semillas y aperos locales, y lo habitual era que las técnicas se transmitieran de padres a hijos. Hoy en día, la agricultura es tributaria de tecnologías complejas, de nuevas variedades de semillas, de mezclas de fertilizantes, del control de las plagas y del regadío. En África, Asia y Oriente Medio hay muchas regiones que pueden exportar tomates y flores a países de “invierno”. ¿Por qué algunos sitios ofrecen más ventajas que otros para estas actividades? Una de las ventajas estriba en la existencia de una mano de obra capaz de combinar las distintas aportaciones técnicas para hacer frente a las mutaciones que se están produciendo en la meteorología, los suelos, las cosechas, el control de calidad y la reglamentación relativa al medio ambiente.

La evolución de los modelos de producción industrial y agrícola exige que la educación cumpla con unas condiciones previas. El trabajo tradicional requería maestros que transmitieran el saber haciendo hincapié en la información basada en los hechos. No importaba que el aprendizaje estuviera separado de un contexto pertinente. La agricultura tradicional exigía unos conocimientos aritméticos que se limitaban a las operaciones de sumar y restar, a menudo aprendidas fuera del sistema de educación formal. Las complejas aportaciones técnicas recientes tienen que integrarse en una “ecuación de producción”, y eso requiere lo que se suele llamar “competencias difíciles”, es decir, el conocimiento de otras operaciones como la división compleja y la multiplicación, así como mayores capacidades de lectura, aptitudes para la escritura y nociones elementales de química y biología. También están aumentando las exigencias de “competencias fáciles” como la puntualidad, diligencia y capacidad para desentrañar conceptos poco familiares y tener acceso a información reciente a través de medios impresos o electrónicos. Podemos comprobar que los cambios en las pautas de la competencia económica han provocado mutaciones en las exigencias en materia de educación básica.

#### LA DEFINICION DE LA EDUCACION BASICA HA CAMBIADO

Cada país tiene un sistema de educación específico, pero existen semejanzas entre los diferentes sistemas. Si se dividen los sistemas de educación en función de la cantidad de bienes y servicios disponibles, encontramos cuatro categorías (véase el Cuadro 1). Los países más pobres se sitúan por regla general en la categoría A, que se caracteriza porque la enseñanza y el aprendizaje se efectúan utilizando un



CUADRO 1: Categorías de calidad escolar

Categoría	Nivel de gasto en materiales por estudiante (salarios excluidos)	Indicador	Resultado	Ejemplo
A	1	Un manual por clase. Salvo excepciones, sólo el maestro posee el único libro disponible. Los alumnos deben copiar el texto de la pizarra y memorizarlo	Memorización rutinaria de información no compleja y pobremente interpretada	Uganda Liberia Haití
B	3:1	Un manual por alumno. Cada alumno dispone de un libro por materia. Se requieren relativamente pocas competencias pedagógicas previas	Importante ampliación de la información y eficacia de la presentación; escaso progreso en las capacidades espontáneas de aprendizaje	Filipinas China
C	40:1	Varios manuales disponibles por alumno. Los alumnos de los grados inferiores realizan ejercicios preparados en el plano local. El maestro toma materiales y selecciona los mejores o los más apropiados. Requiere una independencia intelectual importante por parte de los profesores	Gama de programas pedagógicos basados en la capacidad individual del alumno; incremento considerable del dominio de las capacidades cognitivas	Malasia
D	300:1	En cada escuela hay disponibles entre 15 y 40 ejemplares de materiales de lectura complementarios por alumno, además de una amplia variedad de documentación sobre programas escolares, libros de referencia, mapas, diccionarios, filmas, cintas magnéticas con lecciones, documentales cinematográficos y medios de enseñanza informatizados. En todos los niveles de educación se requiere que el profesorado posea capacidades considerables	Hábitos espontáneos de aprendizaje; capacidad para investigar nuevas ideas y distinguir los argumentos consistentes de los endebles; perfeccionamiento importante de la creatividad cognitiva; amplio contacto con la cultura y la ciencia	Japón Estados Unidos Suecia

*Fuente:* Heyneman y Fuller, 1989.

número reducido de libros de texto por clase. El contenido se copia en la pizarra y está previsto que los alumnos lo copien a su vez en un cuaderno. Este sistema de "copia doble" es característico de muchas escuelas rurales del África Subsahariana y de Asia Meridional. Desde el punto de vista del aprendizaje del alumno, el único

resultado que cabe esperar es una simple memorización de conocimientos escasamente complejos y pobremente interpretados. Incluso después de seis años de enseñanza primaria, un alumno medio sólo puede adquirir una parte de las competencias previstas en las categorías B, C y D de enseñanza primaria.

Si un sistema escolar puede gastar tres veces más recursos por alumno que en la categoría A, se asemejará a los sistemas del segundo nivel de calidad, es decir, la categoría B. En esta categoría cada alumno tiene acceso a un libro de texto por materia, lo cual implica un aumento de los conocimientos y de la eficacia del aprendizaje. No obstante, la mayor parte de la enseñanza se limita al contenido del libro de texto disponible y resulta relativamente indiferenciada respecto del estilo de aprendizaje del alumno. Los sistemas escolares de esta categoría no pueden fomentar el aprendizaje espontáneo.

Si un sistema escolar puede gastar recursos 40 veces superiores al nivel de recursos dedicado a cada alumno en la categoría A, se parecerá a los de la categoría C. En esta categoría cada alumno tiene acceso a varios libros de texto por materia, está previsto que los maestros impartan el contenido de manera diferenciada en función de los distintos tipos de alumnos, y que desempeñen diversas funciones en clase. En vez de limitarse a cumplir la función de mero "proveedor" de los conocimientos contenidos en los libros de texto, se exige que el maestro sea un "administrador" de la información obtenida en distintas fuentes.

Por último, un sistema escolar alcanza al nivel de calidad característico de muchos países de la OCDE cuando dispone de recursos 300 veces superiores a los de la categoría A. Los sistemas de esta categoría cuentan con una amplia variedad de fuentes de información tanto impresas como electrónicas. El resultado previsto es crear en los alumnos una apertura a nuevos conceptos, un aprendizaje espontáneo y la capacidad para distinguir entre los argumentos consistentes y los débiles.

La agricultura nos proporciona un ejemplo de la relación que tienen los distintos sistemas escolares con la economía. En efecto, la productividad agraria puede dividirse en cuatro categorías que corresponden en líneas generales a los resultados de los cuatro niveles de calidad de la educación básica. En el Cuadro 2 se muestran estas categorías.

Hace dos siglos, la mayor parte de las actividades agrícolas podían clasificarse en la categoría A, ya que se caracterizaban por la utilización de variedades de simientes y aperos locales, así como por la transmisión de las técnicas de padres a hijos dentro de sus propias comunidades. La introducción de los fertilizantes hizo que las técnicas se complicasen y que los conocimientos de educación básica exigidos para calcular los índices de su aplicación, en función de las diferencias del agua y de los terrenos, fueran superiores a los de la categoría A. Con el tiempo, los componentes de la productividad agraria han llegado a alcanzar la categoría D, porque se ha ido imponiendo una complejidad mayor de los conocimientos a medida que iban surgiendo nuevos factores variables como el control de plagas, las variedades modernas de semillas y las cuestiones relacionadas con el control de calidad y la reglamentación sobre el medio ambiente. Las exigencias de la educación básica del nivel D se

CUADRO 2: Cuatro etapas básicas de la productividad agraria y sus exigencias en materia de aprendizaje

Nivel	Nivel de tecnología	Aportaciones de las técnicas agrícolas	Exigencias mínimas de aprendizaje
A	Técnicas de cultivo tradicionales transmitidas de padres a hijos	Variedades de simientes y aperos locales	Adición y sustracción – no necesariamente adquiridas mediante la educación formal
B	Tecnología intermedia	Pequeñas cantidades de fertilizantes	Adición, sustracción, división, y alfabetización elemental
C	Tecnología plenamente mejorada	Variedades de alto rendimiento; simientes de probada eficacia; índice de aplicación de simientes; fertilizantes y productos contra las plagas por hectárea	Multiplicación, división larga y otras operaciones matemáticas más complejas; capacidad para leer y escribir; nociones rudimentarias de química y biología
D	Cultivos de regadío total	Todas las mencionadas anteriormente; acceso a pozos entubados en temporada baja; índices de agua por hectárea	Matemáticas; comunicación independiente por escrito; grado de comprensión elevado en la lectura; capacidad para desentrañar palabras y conceptos no habituales; nociones elementales de química, biología y física; acceso regular a información procedente de fuentes impresas y electrónicas

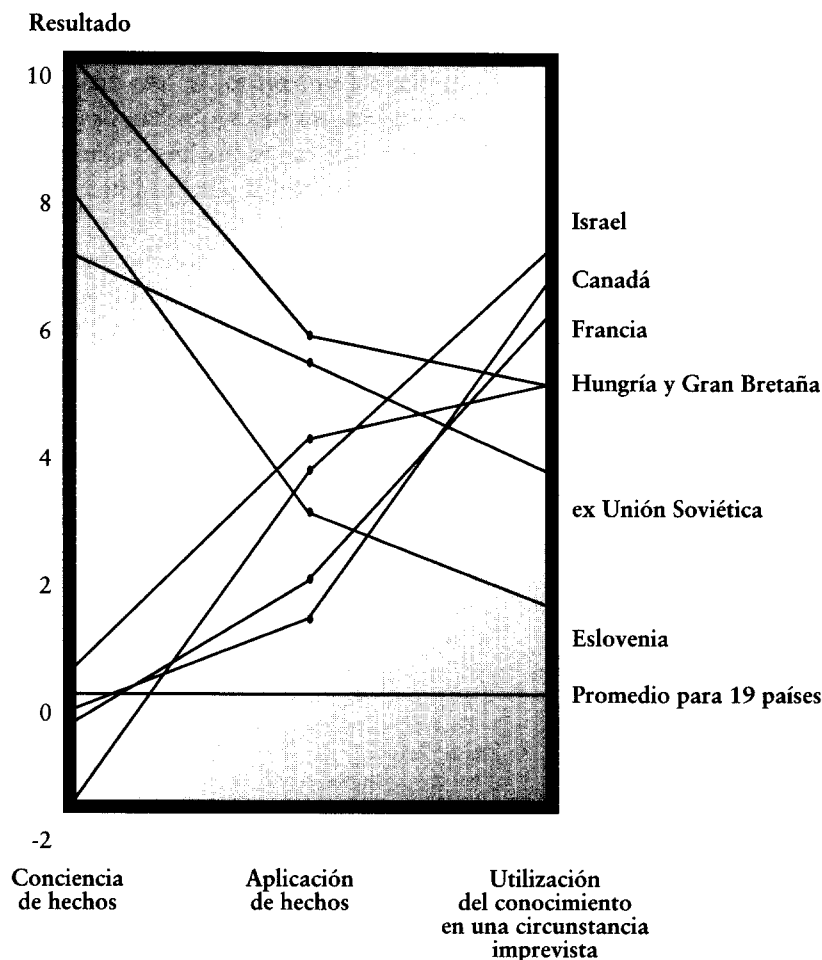
*Fuente:* Heyneman, 1990a.

asemejan por su amplitud a todas estas condiciones previas de la productividad agraria. El principal factor variable no está constituido por el número de años de educación, sino por las crecientes exigencias en materia de educación básica (Bishop, 1989). En efecto, a un alto nivel de complejidad del rendimiento económico corresponde una demanda elevada de mayor calidad en la educación básica.

Si los recursos financieros dedicados a la educación fuesen el único factor determinante de su eficacia, sería relativamente sencillo elaborar una estrategia educativa. Pero los resultados de una serie de estudios internacionales recientes indican que esos recursos no determinan por sí solos la eficacia de un sistema de enseñanza. Una prueba de esto la constituye la diferencia entre los sistemas escolares de Estados con planificación centralizada de la economía y los de países con economías de mercado. Los resultados de la Segunda Evaluación Internacional del Progreso en la Enseñanza han puesto de relieve una diferencia sistemática entre los

sistemas escolares eficaces de las economías de mercado y los de países con economía centralizada. De los 19 países que integraban la muestra de esa evaluación, presentamos (véase la Figura 3) los siete que cuentan con sistemas escolares más eficaces en la enseñanza de matemáticas y ciencias. Los resultados escolares de los estudiantes se desglosan en tres componentes: conciencia de la información basada en hechos, su aplicación, y su utilización para resolver problemas nuevos e imprevistos, es decir, los que no figuran en los libros de texto<sup>6</sup>. Los alumnos de los cuatro sistemas más eficaces de economía de mercado obtienen resultados peores en el primer y segundo grado de la enseñanza, y mejores en el tercero. Los alumnos de los sistemas con economías administradas de forma centralizada tienen mayor con-

FIGURA 3: Los siete sistemas escolares más eficaces en enseñanza de matemáticas y ciencias y el promedio para 19 países



Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, 1996, pág. 125.

ciencia de la información basada en hechos y menor capacidad para resolver problemas imprevistos, es decir, que consiguen mejores resultados en un sentido opuesto al de sus homólogos de los países con economía de mercado. Esto indica que los sistemas con economías administradas de forma centralizada exigen un equilibrio de las capacidades distinto del requerido por los sistemas con economía de mercado. Estos últimos han preparado a los estudiantes para un futuro laboral incierto en un ámbito en el que es normal cambiar frecuentemente de profesión y de sector de trabajo. La tarea que se han asignado los sistemas con economías administradas de forma centralizada es diferente. Al estar dotados de una economía planificada, se preveía la evolución técnica y por consiguiente la formación profesional era relativamente estable. Además, en los currículos se hacía hincapié en la adquisición de información. Pero ahora se plantea el problema de que ha cambiado considerablemente el contexto económico en los Estados con ese tipo de economía, por ejemplo en la ex Unión Soviética y en los países de Europa Central y Oriental. Hoy en día, al existir en los Estados de esa región una incertidumbre laboral semejante a la que impera en los países con economía de mercado, se han producido mutaciones en los retos que se plantean a sus sistemas escolares, que han de enfrentarse con una problemática similar a la de los países de economía liberal. Su futura eficacia en el plano escolar estará en función de su capacidad para adaptarse a las exigencias de la nueva situación.

Pero los elementos que se consideran esenciales en los currículos difieren de un país a otro, aunque tengan un mismo sistema de economía de mercado. Algunos sistemas escolares exigen capacidades de rendimiento más complicadas y variadas que otros. Un ejemplo nos lo proporciona la comparación entre los objetivos de un país como Francia y los de los países de Oriente Medio y de África del Norte en materia de biología y matemáticas (Cuadro 3). Si se analizan los tipos de exámenes de

CUADRO 3: Expectativas de resultados en matemáticas y en biología: comparación entre Francia y los países de Oriente Medio y de África del Norte (OMAN)

Objetivos en matemáticas	OMAN	Francia	Objetivos en biología	OMAN	Francia
Representación	x		Información simple	x	
Uso de equipamiento		x	Información compleja		x
Ejecución de procedimientos rutinarios	x	x	Información temática		x
Uso de procedimientos más complejos	x	x	Abstracción, deducción de principios científicos		x
Resolver		x	Uso de principios científicos para explicar	x	x
Pronosticar		x	Construir y utilizar modelos		x
Verificar		x	Proyectar investigaciones		x
Generalizar		x	Interpretar e investigar datos		x
Justificar y probar	x	x			
Descripción/discusión de problemas		x			

*Fuente:* Valverde, Schmidt y Bianchi, 1996.

los sistemas escolares de los países de Oriente Medio y África del Norte, nos percatamos de que los objetivos en materia de matemáticas se centran en la realización de procedimientos, justificaciones y pruebas de rutina. En cambio, los objetivos propuestos en Francia para niveles de edad y grados escolares similares comprenden tanto la utilización de equipamiento como la realización de soluciones, pronósticos, verificaciones, generalizaciones y descripciones de problemas (Valverde, Schmidt y Bianchi, 1996). En biología se comprueba la existencia de diferencias similares. Por ejemplo, en los objetivos de los currículos franceses figuran los elementos siguientes: información compleja y temática, abstracción, deducción de principios científicos y su utilización para explicaciones, elaboración y utilización de modelos, y planeamiento de investigaciones e interpretación de los datos obtenidos en ellas.

¿Acaso los sistemas escolares con más recursos financieros obtienen mejores resultados que los sistemas más pobres? El Tercer Estudio Internacional de la IEA sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS) dejó claro que los sistemas escolares cuentan con recursos financieros muy diversos, pero también puso de relieve que se obtienen resultados distintos con la utilización de esos recursos. El Cuadro 4 nos proporciona un ejemplo de ello. En la columna A tenemos una lista de países clasificados en función del gasto público per cápita que dedican a la educación, y en la columna B se muestra el porcentaje de alumnos de octavo grado escolar que superan el promedio internacional de resultados establecido entre los 41 países que sirvieron de muestra en el TIMSS. En la columna C figura la proporción de A con respecto a B, es decir, la cantidad de inversión per cápita que se necesita para incrementar en un 1% la proporción de alumnos que tienen un rendimiento superior al promedio internacional. Por ejemplo, Noruega gasta 1.111 dólares per cápita y el 46% de sus estudiantes se sitúa por encima del promedio internacional. Ello significa que ese país invierte 24 dólares por cada 1% de estudiantes que logran un rendimiento superior a ese promedio. Los Estados Unidos gastan 1.040 dólares per cápita y el 45% de sus estudiantes se sitúa por encima del promedio internacional, lo cual supone una inversión de 23 dólares por cada 1% de estudiantes que supera el promedio internacional. Por otra parte, Corea gasta 362 dólares per cápita y el 82% de sus estudiantes rebasa el promedio internacional con una inversión de 4 dólares por cada 1%. En los casos de Letonia, Lituania y Rumania, el grado de eficacia es todavía más acusado. Eso significa que estos tres países invierten muchos menos recursos financieros per cápita y logran que el 1% de sus estudiantes supere el promedio internacional con un costo de 2 o 3 dólares solamente. En función de este criterio, los sistemas escolares de Letonia, Lituania y Rumania son mucho más eficaces que los de los demás países de la muestra internacional. Esto constituye un indicio de que se están produciendo mutaciones en el rendimiento de los sistemas escolares. En la actualidad no basta con saber que la asistencia a la escuela es universal o que el rendimiento escolar es elevado, sino que se requiere información complementaria. ¿Cuáles son las previsiones de los currículos? ¿Cuánto se invierte por alumno? ¿Qué parte de esa inversión se destina a clases específicas? Aunque sea prematuro emitir juicios someros sobre los resultados,

lo que sí se puede afirmar con seguridad es que los sistemas escolares con más recursos financieros no son forzosamente los más eficaces (Howson, 1997; Schmidt *et al.*, 1997a; 1997b).

#### DEPENDENCIA RECÍPROCA DE LOS NIVELES EDUCATIVOS Y DE LAS ESPECIALIZACIONES

El sector de la salud presenta una situación análoga al de la educación. La atención primaria a la salud tiene una importancia innegable y depende de un sistema de envío de los pacientes a servicios cada vez más especializados en materia de asistencia médica, investigación, diagnóstico, información y formación profesional. Lo mismo ocurre con la educación. En efecto, ningún país ha desarrollado su economía invirtiendo en un solo nivel de educación. A pesar de los argumentos convincentes que puedan darse para invertir exclusivamente en la educación básica, la supresión de otras prioridades educativas esenciales puede acarrear distorsiones. La baja calidad de la enseñanza superior repercute negativamente en la calidad de la docencia y de la gestión del conjunto del sistema escolar. Por otra parte, la carencia de estadísticas válidas y fidedignas impide comprender el progreso educativo.

CUADRO 4: Gasto en educación y resultados en matemáticas (por orden de importancia del gasto)

País	Gasto público per cápita en educación* (A) en dólares-	Proporción de estudiantes de octavo grado que supera el promedio internacional en matemáticas (B) en porcentaje	Proporción entre A y B
Noruega	1.111	46	24
Estados Unidos de América	1.040	45	23
Kuwait	848	3	287
Singapur	724	94	7
Reino Unido (Inglaterra)	649	48	14
Japón	602	83	7
Israel	584	56	10
República de Corea	362	82	4
Hong Kong	309	80	4
República Checa	297	70	4
Hungría	272	60	4
Tailandia	206	54	4
República Islámica del Irán	183	9	20
Letonia	147	40	3
Lituania	71	34	2
Rumania	55	36	2

\* Calculado mediante la multiplicación del PBI per cápita (en dólares internacionales) por el gasto público en la enseñanza primaria y secundaria.

Fuente: Beaton *et al.*, 1996.

Asimismo, la eficacia del sistema educativo en general disminuye con la falta de coordinación entre los distintos niveles de enseñanza o en los contenidos de los currículos, los libros de texto, la formación pedagógica y los temas de los exámenes. La principal objeción contra los argumentos tradicionales en pro de la educación básica es que ignoran la dependencia recíproca de los distintos sectores y crean un conjunto de prioridades de inversión fundamentalmente artificiales.

¿Cómo lograr un buen funcionamiento del sector de la educación? ¿Qué elementos se necesitan para ello? En la Figura 4 podemos verlo. Todos los sectores de la educación poseen tres niveles: el preobligatorio, el obligatorio y el postobligatorio. Los componentes ideales de financiación y recursos pueden diferir bastante en cada uno de ellos. La atención prestada a las aptitudes e intereses especializados comienza en el nivel preescolar y prosigue hasta el final. Los sistemas escolares con más recursos pueden dispensar mayor atención, y los que cuentan con recursos más escasos, menos. Pero todos ellos necesitan:

- escuelas que respondan rápidamente a la demanda local;
- materiales de enseñanza adquiridos en un mercado competitivo;
- un profesorado caracterizado por su profesionalismo;
- estadísticas descriptivas e indicadores de calidad aceptable en el plano internacional;
- financiación por múltiples conductos, que potencie al máximo el deseo del público de efectuar inversiones en el plano local sin suprimir los criterios generales que garanticen la igualdad de oportunidades; e
- una investigación que sea informativa.

No obstante, también es necesario que la educación reúna otras características imprescindibles en algunos de sus sectores, a saber: competencias y profesiones especializadas; establecimiento de normas de fin de estudios y de exámenes modernos de ingreso en la enseñanza superior; y financiación para instituciones con fines lucrativos.

FIGURA 4: Un sector de educación cohesiva

	Preobligatoria	Obligatoria	Postobligatoria
Aptitudes e intereses especializados			
Escuelas sensibilizadas			
Materiales competitivos			
Profesores con profesionalismo			
Estadísticas descriptivas			
Investigación informativa			
Fuentes de financiación múltiples:			
– Públicas			
– Privadas de índole individual			
– ONG			
– Instituciones con fines lucrativos			
Normas de salida			
Exámenes de ingreso modernos			
Competencias e intereses especializados			



## Nuevas razones para invertir en la educación

Si la inversión por niveles de educación puede crear distorsiones y si se desea lograr un sector de la educación cohesivo, ¿qué nuevas razones pueden darse para efectuar inversiones en el sector educativo? ¿Cuáles serán las más pertinentes, habida cuenta de las futuras demandas económicas y sociales? Esas nuevas razones son tres. La primera es que el aumento de la productividad proviene de los resultados educativos determinados en función de nuevas definiciones de la educación y de nuevas evaluaciones de la productividad económica. La segunda estriba en el argumento de que la eficacia de la educación exige una estructura educativa cohesiva y un marco instrumental de política educativa. Y la tercera es que la educación contribuye de manera específica e identificable a la cohesión y estabilidad de la sociedad, que son imprescindibles para el desarrollo de los países.

### PRODUCTIVIDAD

En el futuro, la medida de la productividad individual diferirá de la actual en una serie de aspectos. La *definición de la calidad de la educación* se perfeccionará y será cada vez más detallada (Heyneman, 1997b; Schmidt *et al.*, 1997a y 1997b; Schmidt, McKnight y Raizen, 1997; Vari, 1997). La economía tradicional sólo admite evaluaciones rudimentarias del capital humano, que diferencian a las personas en función de los años de “contacto” con el sistema escolar. En los años venideros, será necesario distinguir el margen de productividad de los individuos en función de las diferencias existentes en los currículos proyectados, aplicados y cursados, y también de las diferencias entre los productos educativos buscados. En esas diferencias se tomarán en cuenta no sólo los beneficios económicos, sino también las capacidades cognitivas específicas, la buena conducta cívica y los hábitos de trabajo como la diligencia, la creatividad, la responsabilidad personal y los compromisos familiares y privados (Bishop, 1989).

Además de las nuevas definiciones del capital humano y de las nuevas evaluaciones de la calidad de la educación, habrá que prestar atención al *entorno de políticas relativo al mercado de trabajo*, porque influye considerablemente en la productividad de la educación. En el futuro, habrá que estar muy atentos tanto a la necesidad de equilibrar mejor las funciones públicas y privadas reguladoras del desempleo como a la obtención de un consenso para determinar dónde acaba la responsabilidad pública y dónde empieza la privada. Si se indemniza el desempleo con excesiva generosidad, se pueden crear distorsiones en la demanda de educación y hacer que el sector educativo permanezca impermeable a las mutaciones en la demanda de mano de obra. El compromiso de los poderes públicos respecto del desempleo irá decayendo por imperativos presupuestarios. Será preciso prestar atención a la transferibilidad del seguro de jubilación y enfermedad. Si el seguro está vinculado exclusivamente a un solo empleador, se restringirán los cambios en los empleos. En general, se necesitan menos regulaciones del movimiento de la

mano de obra. Los empleadores tienen que poder contratar personal con rapidez y eficacia para ser competitivos, y los empleados han de tener la posibilidad natural de cambiar de ocupación y trabajar en otras partes. Por último, tenemos la cuestión de la política en cuanto a la juventud. En muchos casos, la formación profesional no se utiliza para capacitar a los jóvenes, sino para controlarlos. El miedo al desempleo juvenil es real y las repercusiones políticas de la delincuencia juvenil son inquietantes. No obstante, utilizar la enseñanza profesional como un medio de tener apartados a los jóvenes de la vida callejera no es una solución (Gill y Heyneman, en preparación). La solución consiste en aplicar una política imaginativa para la juventud que combine el voluntariado y las obligaciones comunitarias a fin de crear una actitud social responsable, y en conceder préstamos para estudios que inciten a los jóvenes a aprovechar la oportunidad de proseguir su educación.

Es cierto que las políticas seguidas en este ámbito presentan numerosas diferencias culturales y nacionales. No es probable que todos los países lleguen simultáneamente a tener el mismo concepto sobre la indemnización del desempleo. El hecho de mencionar estas cuestiones difíciles no implica proponer una solución única o una sola política correcta. De lo que se trata es de insistir en que la productividad de los sectores educativos del mundo entero dependerá en el futuro de la eficacia y fluidez del mercado de trabajo y de las políticas que se apliquen con respecto a éste.

#### EFICACIA INTERNA

Puede resultar muy larga la enumeración de los elementos que por lo común contribuyen a mejorar la eficacia de la educación, pero conviene mencionar cuatro importantes: elaborar estadísticas descriptivas, producir material pedagógico competitivo, contar con personal docente profesionalizado, y financiar e impartir la enseñanza superior de manera creativa.

#### *Estadísticas*

En los países de la OCDE, la calidad técnica y la variedad de las estadísticas e indicadores de educación han aumentado, pero se han estancado o han disminuido en muchos de los países que no pertenecen a esta organización (BICSE, 1993 y 1995; Heineman, 1993b; Puryear, 1995). Los países de la OCDE adoptaron 36 indicadores en 1992, 38 en 1993 y 49 en 1994. Entre ellos figuran 26 indicadores de recursos y métodos, 13 relativos al contexto y 10 sobre los resultados (OCDE, 1994). ¿De qué indicadores fidedignos se dispone en otros países? En el Cuadro 5 se proporciona la lista de los 49 indicadores disponibles en los países de la OCDE y se efectúa una comparación con los países de Oriente Medio y de África del Norte, en los que el 60% de esos indicadores no están disponibles o bien son “teóricos”, es decir, que no son fidedignos. Por ejemplo, en estos países se carece por completo de indicadores de resultados de los alumnos, no se poseen datos sobre las opiniones y expectativas relativas a la educación, y sólo se proporciona una vaga

idea sobre los resultados de la educación con respecto al mercado de trabajo. En África y en América Latina empiezan a adoptarse estrategias para resolver este problema (Sauvageot, 1992; 1993; 1996; 1997; McMeekin, 1997). Pero la solución radica en algo mucho más complejo que una mera adición de nuevos datos, porque no se trata tan sólo de que aumente el número de indicadores previstos, sino de que

CUADRO 5: Lista de los indicadores de educación de la OCDE y su disponibilidad en los países de Oriente Medio y África del Norte (OMAN)

Recursos y métodos	Disponibles en OMAN *
<b>Recursos financieros</b>	
<i>Gastos en educación</i>	
Gasto en educación respecto del PIB	Sí
Gasto de instituciones educativas públicas y privadas	No
Gasto en servicios educativos por alumno	No
Asignación de fondos por nivel de educación	Sí
Gasto corriente y en capital	Sí
<i>Fuentes de los fondos para la educación</i>	
Fondos de fuentes públicas y privadas	No
Fondos públicos por sector de la administración	Teóricamente
Parte de la educación en el gasto público	Sí
<b>Participación en la educación</b>	
Participación en la educación formal	Sí
Educación preescolar	Teóricamente
Participación en la educación secundaria	Sí
Características de la transición de la enseñanza secundaria a la superior	Sí
Ingreso en la enseñanza superior	Sí
Participación en la enseñanza superior	Sí
Educación permanente y formación de adultos	No
<b>Métodos y personal</b>	
<i>Tiempo de instrucción</i>	
Tiempo de enseñanza por materia	No
Horas de instrucción	No
<i>Métodos escolares</i>	
Agrupamiento en clases	No
<i>Recursos humanos</i>	
Personal empleado en la educación	Sí
Proporción entre alumnos y profesores	Sí
Tiempo de enseñanza	No
Educación del profesorado	Sí
Retribución del profesorado	No
Características del profesorado	No
<b>Educación para Investigación y Desarrollo (I y D)</b>	
Personal de educación para I y D	No
Gasto en educación para I y D	No

---

**CONTEXTOS DE LA EDUCACION**


---

**Contexto demográfico**

Grado de instrucción de la población	Sí
Diferencias de género en la educación	Sí
Jóvenes y población	Sí

---

**Contexto económico y social**

Participación y educación de la población activa	Sí
Desempleo de jóvenes y adultos	Teóricamente
Renta nacional per cápita	Sí

---

**Opiniones y expectativas**

Importancia de los temas escolares	No
Importancia de las calidades y aptitudes	No
Confianza del público en la escuela	No
Responsabilidades educativas de los centros docentes	No
Respeto por los profesores	No
Prioridades en las prácticas escolares	No
Adopción de decisiones a nivel de la escuela	No

---

**RESULTADOS DE LA EDUCACION****Resultados de los alumnos**

Progreso en lectura	No
Cantidad de lectura	No

---

**Resultados del sistema**

Graduación en el ciclo superior secundario	Sí
Graduación universitaria	Sí
Títulos universitarios	Sí
Personal científico e ingenieros	Sí

---

**Resultados en el mercado de trabajo**

Desempleo y educación	Teóricamente
Educación e ingresos	No
Grado de instrucción de los trabajadores	Teóricamente
Situación laboral de los que abandonan el sistema escolar	Teóricamente

---

No = 49%; Sí = 43%

\* Disponible solamente para los funcionarios en el Ministerio de Educación. Los países de la región de Oriente Medio y de África del Norte no suelen publicar las estadísticas de educación para uso del público en general.

*Fuente:* Heyneman, en preparación *c.*

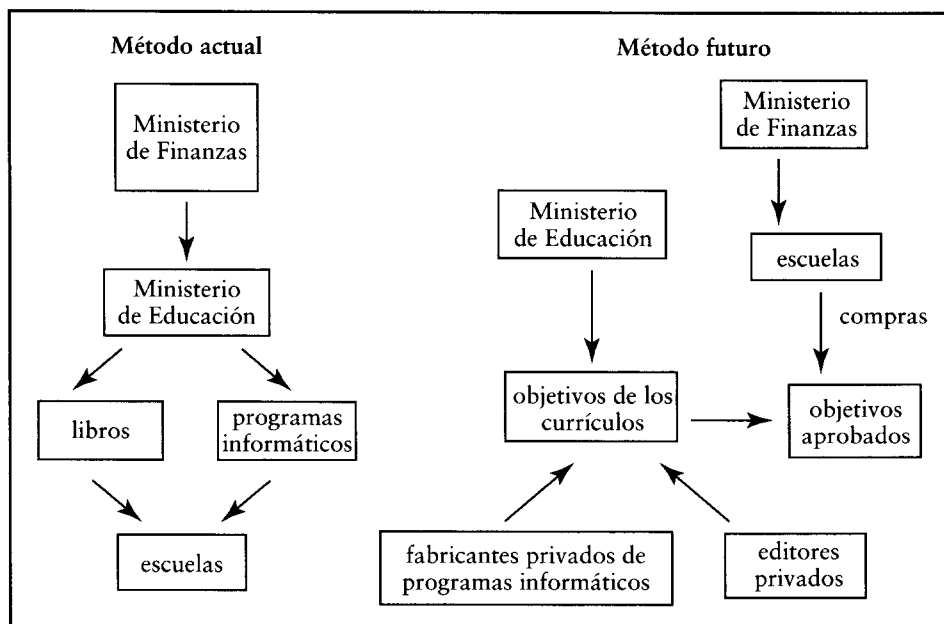
---

aumente también la calidad de las actuales estadísticas descriptivas. Los nuevos criterios técnicos de fiabilidad y validez que se aplican actualmente en los países de la OCDE tendrán que aplicarse más generalmente a los índices de matrícula y progreso escolar, a las definiciones de la alfabetización y a la educación profesional. Estos datos se recopilan actualmente, pero carecen de fiabilidad en función de estos nuevos criterios.

### *Producción competitiva de material pedagógico*

Como la fabricación de productos farmacéuticos y fertilizantes, la producción de material educativo impreso y electrónico es una industria que va cobrando proporciones cada vez mayores. El problema estriba en el hecho de que los presupuestos políticos en los que se funda la producción de material pedagógico no han seguido el ritmo de las mutaciones industriales y comerciales. En muchos países, se creía que la concepción, fabricación y distribución de ese material eran funciones que correspondían a los ministerios de educación. Hace 10 años esta idea se mantenía en la ex Unión Soviética y en los Estados de Europa Central y Oriental, así como en muchos países del África Subsahariana y de otras partes del mundo. (Heyneman, 1990b; 1990c). Cuando el material pedagógico se halla ampliamente disponible en el sector privado y los gobiernos se dedican a fabricarlo, el resultado suele ser una menor calidad del producto, un precio real más elevado y una ausencia de innovación. Los ministerios de educación de los países de la OCDE suelen centrar su acción en cinco funciones esenciales que son comunes a todos los organismos de este tipo: (i) establecer los objetivos de los currículos; (ii) homologar el material utilizado en las escuelas públicas; (iii) financiar ese material cuando resulta posible; (iv) garantizar la igualdad de oportunidades a los alumnos de medios desfavorecidos; (v) difundir los resultados de las innovaciones e informar de los progresos efectuados al público en general (Heyneman, 1994a; 1994b). En la Figura 5 se muestran las diferencias entre el método actual de producción de material pedagógico y el método futuro.

FIGURA 5: Métodos de producción de material pedagógico



Fuente: Heyneman, agosto de 1994.

*Profesionalización de los docentes*

Los gastos en educación dependen en gran parte de los salarios de los profesores. Por consiguiente, el grado en que las retribuciones reflejan las diferencias de capacidad profesional constituye un factor determinante de la sensibilidad de un sistema educativo a la reforma de la pedagogía y de los currículos (Chambers, 1985; Cohn, 1996; Doltan, 1990; Holtman, 1969; Murnane, 1984; Murnane y Olsen, 1990; Kenny y Denslow, 1980; Rickman y Parker, 1990; Rumberger, 1987; Southwick y Gill, 1997; Zarkin, 1985). En la mayor parte de los países, la estructura de los salarios viene determinada por el grado de educación alcanzado por el docente antes o después de ejercer sus funciones y por el número de años de servicio. Ninguno de estos dos criterios ha demostrado tener una sólida influencia en la actitud en clase. El resultado de ello es que los padres y los poderes públicos tienen la impresión de que la educación es impermeable a la reforma. Cabe preguntarse por consiguiente de qué manera se puede retribuir mejor y más equitativamente al profesorado, teniendo en cuenta al mismo tiempo su capacidad profesional.

Se ha propuesto establecer el principio de apoyar a los profesores para que renueven su habilitación a lo largo de su carrera, pero manteniendo suficientes diferencias de salario en cada nivel a fin de fomentar la formación permanente durante la actividad profesional. El Cuadro 6 ilustra este principio.

CUADRO 6: Profesionalización del profesorado

PROFESIONALIZACION DEL PROFESORADO													
Porcentaje de los que ingresan	100		80						50				20
Escala de sueldos en comparación con los normalistas	A		B						C				D
	Exámenes*								Exámenes*				
Años de enseñanza	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12 13 14
	Normalistas		Profesores de Primer Grado						Profesores de Segundo Grado				Profesores de Tercer Grado

\* Basado en:

- (a) conocimiento de la materia;
- (b) conocimiento de la didáctica;
- (c) resultados observados en clase;
- (d) contribución a la profesión o a la escuela.

Fuente: Heyneman, en preparación c.

Los profesores comenzarían su carrera como normalistas y serían retribuidos con un salario de categoría A. Al cabo de uno o dos años se presentarían a un examen para obtener su primera habilitación. El examen se basaría en estos cuatro criterios: conocimiento de la materia, conocimiento de la didáctica, resultados observados en clase, y contribución comprobada a la profesión y la escuela. Después de seis o siete años de ejercicio de la profesión, podrían presentarse a otro examen de habilitación más difícil basado en los mismos criterios, pero modificados en función de los cambios que se hubieran ido produciendo en las normas relativas a los currículos y la pedagogía. De la misma manera, al cabo de 11 ó 12 años podrían presentarse a un examen con exigencias parecidas. Los sueldos de los profesores con más calificaciones serían suficientemente altos, a fin de proporcionar los incentivos necesarios para su permanencia en la profesión.

Es posible que los profesores o las asociaciones del profesorado apoyen este sistema, ya que les permite reclamar que las retribuciones reflejen el nivel de competencia. También es posible que los administradores de la educación consideren con buenos ojos el sistema, porque mediante un sencillo cambio en el contenido de los exámenes de habilitación se podrían infundir al personal docente los currículos y la pedagogía más recientes en todas las etapas de su carrera profesional. Por último, los responsables de las finanzas públicas también podrían apoyar este sistema y mostrarse más dispuestos a conceder escalas de salarios más altas. En efecto, los estudios para los exámenes podrían considerarse como un gasto privado, y además los profesores que fracasasen una y otra vez podrían abandonar la educación. Asimismo, es posible que las asociaciones de padres y el público en general apoyen también este sistema, porque su confianza en la educación aumentaría al ver que en los centros docentes locales el profesorado iba someterse a normas tan estrictas como las que rigen en otras profesiones.

No obstante, subsisten múltiples interrogantes. Por ejemplo, ¿quiénes calificarían los exámenes y efectuarían las observaciones sobre los niveles escolares? La respuesta podría ser: las asociaciones de profesores, las organizaciones de padres y los representantes del ministerio de educación y de la comunidad académica, entre otros. ¿Qué diferencias de salarios existirían entre las distintas categorías? Se podría contestar que las suficientes para generar los estímulos necesarios. ¿Qué hacer con los profesores que no aprueben los exámenes? Podríamos responder que se les debería pedir que abandonaran la educación cuando se contara con un profesorado más joven y más calificado. Al decir todo esto no estamos afirmando que sólo existe una manera de resolver la cuestión de la profesionalización del profesorado. Sólo estamos tratando de poner de relieve la enorme importancia de la enseñanza y de los profesores, y de recomendar que se den muestras de imaginación creativa a la hora de ajustar las inversiones públicas en salarios de docentes con los resultados obtenidos por los profesores en sus clases.

### *Impartir y financiar la enseñanza superior con creatividad*

En los años sesenta, la tasa de matrícula de la enseñanza superior en Europa Occidental solía alcanzar menos del 10% de la cohorte de edad de la región. Hoy en

día, esa tasa se eleva a un 30% en Francia, a un 45% en el Reino Unido, a un 49% en Bélgica, y a un 60% en Finlandia y en los Estados Unidos. Por otra parte, a causa de las prioridades políticas y sociales es previsible que el porcentaje de matrícula en la enseñanza superior aumente en el siglo próximo, especialmente en América del Norte. Junto con ese aumento de los estudiantes matriculados, se han creado expectativas de mejora en la calidad de la enseñanza superior y en los recursos en materia de bibliotecas y laboratorios, así como en la oferta de currículos y en el número de materias optativas. Los gastos corrientes y los de capital destinados a la enseñanza superior en los países de la OCDE ascendían a 40.000 millones de dólares en 1960, a 100.000 millones en 1980 y a 162.000 millones en 1993, de los cuales la parte de los Estados Unidos representaba un 54%. Aunque el costo de la enseñanza superior puede ser considerablemente distinto de un país a otro a causa de las diferencias culturales en las exigencias relativas a las responsabilidades de los individuos, su importe efectivo por estudiante es similar en muchos países de la OCDE (12.000 dólares, sin incluir la comida y el alojamiento). Naturalmente, los países con bajos ingresos dedican mucho menos a los estudiantes de la enseñanza superior. Por otra parte, ningún país está satisfecho con la actual calidad de la enseñanza superior, ni con su disponibilidad, ni tampoco con la equidad de la participación de los estudiantes en ella (Heyneman, 1994b). Todos los países quieren que estos tres aspectos mejoren.

Pocos países pueden financiar totalmente con el presupuesto público las mejoras relativas al acceso y a la equidad de la participación en la enseñanza superior. La financiación pública podía entenderse cuando sólo se matriculaba en la enseñanza universitaria menos del 10% de la cohorte de edad, pero con tasas del 30% o del 60% las necesidades logísticas y presupuestarias están ejerciendo una presión sin precedentes sobre las finanzas públicas. Como actualmente la escasez de recursos se ha convertido en un problema universal, también han adquirido un carácter internacional las opciones que se pueden considerar pertinentes en materia de reformas, y que podemos agrupar en cuatro categorías.

La primera categoría se deriva de las presiones ejercidas para diversificar los instrumentos que proveen la enseñanza superior. Éstos pueden ser centros públicos o privados, tener fines lucrativos o no, y comprender redes internacionales de universidades o instituciones de formación especializadas. La segunda categoría corresponde a las exigencias de diversificar la financiación y abarca cuestiones tan diversas como pagar honorarios a los laboratorios, dar becas prioritariamente a los estudiantes sin recursos, restringir las subvenciones a los estudiantes, impartir cursos diferentes en facultades distintas, obtener ingresos con el alquiler o préstamo de bienes inmobiliarios, comercializar inventos patentados por las universidades, y obtener contratos, subvenciones y prestaciones de servicios de asesoría. La tercera categoría es el resultado de las presiones ejercidas para dar una nueva orientación a la acción de los poderes públicos, y disminuir por ejemplo los servicios sociales a fin de obtener mejores bibliotecas, o bien reducir las subvenciones de transporte a fin de que el acceso a los equipamientos informáticos esté más generalizado.

La enseñanza superior tiene que hacer frente también a estas reformas: instituir un mecanismo de acreditación de las instituciones y de habilitación de los pro-



fesionales; crear una competición abierta y equitativa en materia de ayuda pública a la investigación y de matriculación de los estudiantes; y establecer que la estructura salarial se determine en el plano de cada institución y en función de cada disciplina. Entre los elementos complementarios, mencionaremos los siguientes: crear un sistema de acreditaciones para los cursos realizados; evolucionar del sistema de puestos permanentes del profesorado hacia el de contratos de duración limitada; permitir que los préstamos a estudiantes sean transferibles de unas instituciones a otras; crear otras formas de financiación por estudiante; permitir que las universidades funcionen fuera de los países en que están establecidas; y establecer un reconocimiento internacional de los grados y títulos. En otros tiempos se consideraba que todas estas cuestiones eran de la incumbencia de cada país, pero hoy en día han cobrado un carácter universal.

#### COHESION Y ESTABILIDAD SOCIALES

Las dos primeras razones expuestas más arriba, es decir, las mutaciones de la economía y la demanda de eficiencia, se refieren a la economía, la mejora del margen de competencias, la capacidad de adaptación a la nueva situación de los mercados de trabajo y la contribución al crecimiento económico. No obstante, la tercera razón para efectuar inversiones en la educación no es de índole económica sino social, y está relacionada con el espíritu cívico, o sea con la aceptación general tanto de obligaciones y responsabilidades como de derechos y privilegios individuales claramente delimitados. Esta razón social se basa en la contribución de la educación a la cohesión y a la estabilidad de la sociedad.

Cuando Dewey aludía a "educación y democracia" (Dewey, 1916), se estaba refiriendo a la manifiesta influencia de la educación en la racionalidad individual de las personas, que se distingue de la ciega obediencia característica de los individuos que no han recibido educación. Desde la época de Dewey se ha postulado de muy diversas formas la eficacia de la educación y se han efectuado muchos trabajos para demostrar empíricamente el efecto que tiene sobre la personalidad de los individuos. Por ejemplo, Lipset (1959) estudió de qué modo puede suscitar la escuela una mentalidad abierta e incrementar la tolerancia y el deseo de participación en la vida política. Por su parte, Almond y Verba (1963) trabajaron sobre la cantidad y la calidad de la educación y su relación con la estabilidad democrática de un país, mientras que Meyer (1970) y Kamens (1988) estudiaron la vinculación de las estructuras educativas con esa estabilidad. Inkeles y Smith (1974) examinaron los vínculos entre la educación y la participación en la vida política local, y Verba, Nie y Kim (1978) los que existen entre la educación y la tendencia del individuo a un comportamiento cívico. Por último, Torney-Purta y Schwille (1986) investigaron la relación entre la atmósfera reinante en las aulas y el comportamiento cívico.

Todos estos estudios no han podido determinar la existencia de una característica exclusiva de los sistemas escolares que sea independiente de otras influencias externas, que contribuya al desarrollo de los valores democráticos y a la estabilidad de las sociedades. En los años noventa, irrumpió en la escena internacional un

nuevo grupo de países independientes deseosos de participar en estructuras democráticas. Esta demanda de participación democrática también ha aumentado en otras muchas regiones, donde la norma hasta ahora había sido el dominio de un solo partido. Todos estos acontecimientos representan una segunda fase en el proceso de construcción de los países, que se diferencia en varios aspectos importantes de la que contemplamos en los años sesenta. En efecto, hoy en día los ciudadanos tienen acceso a la información internacional y pueden contribuir a su difusión con mayor rapidez y facilidad que antes. Por otra parte, la reciente adquisición de la libertad va unida actualmente a una gran exigencia de estabilidad y cohesión social. A este respecto, se plantean dos interrogantes: ¿Cuál es la función del sistema educativo en la contribución a esa estabilidad? ¿Puede contribuir realmente a ella?

Por regla general, la educación puede contribuir a la estabilidad social a condición de ofrecer lo siguiente: (i) igualdad de oportunidades educativas para todos los ciudadanos; (ii) un consenso de los profesionales sobre el contenido de los currículos para las disciplinas de educación cívica e historia; (iii) un ambiente escolar y una pedagogía tolerantes en cuestiones étnicas; y (iv) instituciones democráticas para arbitrar las diferencias que puedan surgir sobre el contenido de la enseñanza<sup>7</sup>. Por otra parte, si los conflictos del conjunto de la sociedad se extienden al contenido de los currículos o a la administración de los centros docentes, la educación puede convertirse en un instrumento de exacerbación de las tensiones sociales y poner en peligro la cohesión social (Heyneman, 1995c, y en preparación *a* y *b*). ¿De qué manera asimilarán los países las técnicas que permiten a la educación contribuir a esa cohesión en vez de obstaculizarla? ¿Cómo evaluarán los países el grado de realización de esta función constructiva por parte de sus sistemas escolares y de los demás sistemas del mundo? ¿A qué acuerdos han de llegar la escuela, las familias, las confesiones religiosas, los medios de comunicación de masas y los dirigentes políticos locales para dar consistencia a la noción de ciudadanía? ¿Dónde van a aplicar los responsables de la educación las posibles ideas de reforma a este respecto? En vista de la preocupación universal que suscitan la cohesión y la estabilidad sociales, el perfeccionamiento de la forma y la eficacia de la contribución del sector educativo en este ámbito se están convirtiendo rápidamente en una nueva razón para invertir en educación, y por consiguiente está surgiendo una nueva área de demanda internacional de reformas educativas creativas.

## **Intercambios internacionales en materia de reforma educativa**

Se han registrado muchos cambios desde que finalizaron las rivalidades de la guerra fría, pero uno de los más importantes se ha producido en los factores que motivan la asistencia a países extranjeros. Esta asistencia ya no se justifica simplemente en función de la competencia entre el Este y el Oeste. Ahora la opinión pública considera que los problemas económicos nacionales como la lucha contra el desempleo, el déficit presupuestario y el desequilibrio en los intercambios comerciales tienen mayor prioridad que la ayuda exterior. Entre 1992 y 1996, 16 de los 21 países

que proporcionaban ayuda exterior redujeron la parte del PIB que le asignaban (Banco Mundial, 1996, pág. 13). La asistencia a la educación también ha decaído considerablemente. Entre 1989 y 1994, Francia la redujo en un 13% (en precios constantes), el Reino Unido un 16%, los Estados Unidos un 22%, Nueva Zelanda un 31%, Bélgica un 44% y el Canadá un 56% (Bennell y Furlong, 1997, pág. 7). Además, a pesar del amplio consenso que existe sobre la importancia de la enseñanza básica desde que se debatió esta cuestión en la Conferencia de Jomtien (Tailandia) en 1990, la proporción de la asistencia bilateral asignada a esta enseñanza ha disminuido también en muchos casos. Por ejemplo, en Estados Unidos ha bajado un 0,5%, en Noruega un 4%, en Canadá un 6% y en Australia un 13% (Bennell y Furlong, 1997, pág. 6). En resumen, la ayuda exterior ha disminuido en cifras reales y en numerosas ocasiones se ha reducido la parte destinada a la educación básica. A pesar de la firmeza de la convicción que se pueda tener sobre la importancia de ese tipo de educación – y el autor de este artículo la comparte –, lo cierto es que la cuestión no ha sido juzgada suficientemente apremiante como para que la opinión pública reconsidere las otras prioridades y problemas importantes y se pronuncie por proporcionar una mayor asistencia internacional a la educación.

En los países donantes, la población con derecho a voto tiende a envejecer y a preocuparse más por las cuestiones relacionadas con las pensiones, los seguros de enfermedad y la seguridad personal. Además, existe una cierta incertidumbre en cuanto a la eficacia de los organismos de asistencia al desarrollo en su ayuda a los países pobres. ¿Podrán las ONG proporcionar una asistencia más eficaz con menos burocracia? ¿Tendrán esas organizaciones más libertad para actuar sin depender de gobiernos con antecedentes de corrupción y violación de los derechos humanos? También se han dado circunstancias en las que fenómenos de sequía o guerras civiles han reducido prácticamente a cero la eficacia de las instituciones de asistencia pública al desarrollo, mientras que el electorado de los países donantes considera que ese tipo de situaciones son las que más justifican la ayuda exterior. Por último, hay que señalar los problemas económicos de la ex Unión Soviética, que era una importante fuente de la ayuda exterior para África, Asia y algunos países de América Latina. La asistencia pública al desarrollo seguirá siendo impulsada por razones humanitarias, pero podemos suponer que también desempeñarán un papel otra clase de motivaciones. La cuantía de esa asistencia va a disminuir probablemente, y también es posible que se suministre de otro modo y se le asignen prioridades distintas.

En estos momentos en que la asistencia tradicional decae, podemos preguntarnos qué va a pasar con la educación. En efecto, gran parte de la cooperación internacional en materia de educación se ha llevado a cabo bajo los auspicios de esa asistencia internacional. Cabe por lo tanto preguntarse si la reducción de ésta no augura una disminución similar de la cooperación.

Existen motivos para pensar que la cooperación internacional en el ámbito de la educación va en aumento, a pesar de que la asistencia internacional a la educación disminuye (Heyneman, 1993a, 1995b y 1997b). Se ha recompensado con cuatro premios Nobel a investigadores que han trabajado en cuestiones relacionadas

con el capital humano<sup>8</sup>. Los organismos internacionales han elaborado una gran cantidad de informes sobre el estado de la educación<sup>9</sup>. En los Estados Unidos, la Academia Nacional de Ciencias ha creado tres consejos sobre cuestiones educativas, el Congreso ha nombrado varias comisiones para la educación, y a esto hay que añadir las actividades de las fundaciones Carnegie, Ball, Ford, Spensor y Soros. Se está llevando a cabo una labor de cooperación internacional relacionada con la educación en África y se ha creado recientemente una Fundación Europea para la Formación. Por otra parte, la Conferencia Económica de Asia y el Pacífico (CEAP), la Fundación Interamericana para el Diálogo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo, el Ministerio de Educación de los Países Bajos y la National Foundation for Educational Research (NFER) han adoptado iniciativas importantes.

El National Center for Education Statistics, que en 1988 había gastado 165.000 dólares para realizar estudios internacionales, dedicó 10 millones de dólares a esta misma actividad en 1993. En los estudios efectuados por la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (IEA), los países que colaboran actualmente son más numerosos que en las tres últimas décadas y la mayoría de ellos están catalogados como países en desarrollo. Entre los proyectos figuran estudios sobre alfabetización, matemáticas, ciencias y educación cívica. Las técnicas de enseñanza comparadas se estudian hoy en día mediante la utilización de video cintas numerizadas. Los elementos principales y los objetivos de los currículos se han desglosado en componentes más específicos y más interesantes desde el punto de vista educativo. Existe una considerable demanda por parte de países que desean sumarse al proyecto de cooperación de la OCDE sobre los indicadores de la educación, y entre ellos figuran algunos que no mantienen vínculos estrechos con esta organización. Otras organizaciones dedicadas a los intercambios económicos como el Tratado Trilateral de Libre Comercio, la Organización de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico, la Unión Europea y el Mercosur han emprendido estudios sobre los mercados de trabajo y la calidad de la educación. ¿A qué se deben todas estas nuevas demandas de información sobre la educación? ¿Por qué está aumentando la cooperación internacional para la educación al tiempo que disminuye la ayuda humanitaria?

¿Qué se intercambiaba antes y que se intercambia ahora? ¿Quiénes efectúan los intercambios? ¿Van a continuar? A continuación nos referiremos brevemente a la causa, el contenido, los participantes, las perspectivas y las implicaciones de los intercambios internacionales en materia de reforma de las políticas de educación.

#### CAUSAS

Las explicaciones sobre las causas no son las mismas para todos los países, ni tampoco son válidas permanentemente. Reunir datos sobre la educación puede servir para conseguir una mano de obra más competitiva y obtener así ventajas en el plano comercial. Quizás sea ésta la motivación primordial de los países de América y Europa. En Asia lo que más interesa es la cohesión social, y en la ex Unión Soviética

la integración económica y social. En muchas regiones, la educación está cobrando importancia en los proyectos políticos y es objeto de intensos debates, que se suelen centrar en el lenguaje de la educación, la historia, la ampliación del acceso a la enseñanza, la mejora de su calidad y la extensión de la equidad. La demanda de ideas sobre la reforma de las políticas de educación va en aumento, porque tanto los países pobres como los ricos reconocen que los recursos públicos son insuficientes en este ámbito.

#### PARTICIPANTES

En los años sesenta, los únicos representantes del sector educativo eran los responsables de la educación centralizada. Sin embargo, hoy en día la educación suele ser una actividad descentralizada. Las autoridades locales establecen los presupuestos y las prioridades de la política educativa. Esto resulta especialmente evidente en los sistemas federales, en los que los Estados federados y los distritos académicos toman la iniciativa de intensificar las actividades de financiación y realización de evaluaciones, proyectos de investigación y revisiones de políticas. Las iniciativas locales y municipales suelen cumplir también una función destacada en los propios sistemas centralizados, y no sólo son adoptadas por las autoridades de educación, sino también por intereses privados, comunidades locales, empresas y organizaciones no gubernamentales. En la enseñanza superior y en la privada, las decisiones relativas a la reforma de la política educativa son cada vez más de la incumbencia de instituciones particulares que se implican en relaciones internacionales por iniciativa propia. Las empresas de producción de programas informáticos para la educación, los editores y las sociedades privadas de información están intensificando su actividad y reclaman información reciente y actualizada sobre las dimensiones de los mercados de la educación en países muy distintos. En su conjunto, todas estas nuevas categorías de participantes en la educación han influido profundamente en la “visión” y los intereses de las autoridades de la educación centralizada tradicional.

#### CONTENIDO

A los ministerios de educación les preocupa cada vez más la demanda para obtener: (i) buenas ideas sobre reformas de la política educativa; (ii) datos estadísticos pertinentes y fidedignos; (iii) técnicas analíticas de vanguardia; y (iv) fuentes de asesoramiento experimentado en todos esos campos. Lo que les impulsa a actuar en estos ámbitos no es tanto el hecho de que se hayan producido cambios en las ideas, sino más bien las peticiones que emanan de los sectores locales y no gubernamentales interesados en la educación. De un punto a otro del planeta las ideas de las autoridades centrales y federales sobre los elementos constitutivos de una reforma apropiada pueden ser diferentes, pero tienen una importante característica en común: la necesidad de reaccionar a la demanda de información internacional.

## PERSPECTIVAS E IMPLICACIONES

Habrán intercambios internacionales de ideas para la reforma de la educación mientras dure la escasez de los recursos estatales para financiar las demandas de educación del público. Por eso, es previsible que la demanda de intercambios aumente en el siglo próximo y siga alejándose de las orientaciones tradicionales de las relaciones internacionales, que tienden a centrarse en los intereses del Norte y el Sur, las economías de planificación centralizada y de mercado, la proximidad geográfica, los bloques lingüísticos, los vínculos de la época colonial y los lazos históricos. Estos vínculos tradicionales pueden ser reemplazados poco a poco por los que se creen entre los socios o competidores interesados en los intercambios, o los que se establezcan entre los interesados por temas educativos similares como la diversidad de la enseñanza superior, la experimentación de sistemas de bonos y préstamos para la educación, y otras cuestiones similares.

Las consecuencias de estos intercambios pueden ser realmente considerables. Las peticiones de asistencia financiera de los países en desarrollo pueden transformarse en demandas de nuevas ideas para reformar políticas. A su vez, esto afectará a las instituciones internacionales interesadas por la educación, que tendrán que satisfacer esas demandas lo mismo que los organismos nacionales tienen que satisfacer las que emanan del plano local. Estos cambios pueden tener repercusiones en el tipo de funciones y mandatos de las instituciones internacionales, así como en las características del personal apropiado para cumplir las nuevas funciones que se planteen. También puede ser previsible que se ejerzan presiones similares sobre los organismos de asistencia al desarrollo interesados por la educación. La disminución general de la ayuda a países extranjeros puede hacer que su índole y justificación tengan que reflejar las demandas nacionales de educación en vez de intenciones humanitarias aisladas. Esto podría exigir que las instituciones dedicadas a la ayuda al extranjero se vinculen más estrechamente con los ministerios de educación de los distintos países y se doten de personal familiarizado con las experiencias nacionales en materia de política educativa.

## Conclusión

La disminución de la ayuda exterior a la educación puede considerarse como una tragedia. Por otra parte, puede considerarse beneficioso tanto el auge de la educación en los debates nacionales como el incremento de los intercambios de ideas especializadas sobre la reforma educativa. A las instituciones de asistencia al desarrollo y a las organizaciones internacionales acostumbradas a esgrimir los argumentos clásicos en pro de las inversiones en educación les resultará difícil adaptarse a la nueva situación, pero si en última instancia lo logran sus esfuerzos habrán sido benéficos para el sector educativo.

## Notas

1. Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no representan necesariamente las del Banco Mundial ni las de sus instituciones afiliadas.

2. ¿Es inevitable que los países con bajos ingresos inviertan en la educación proporcionalmente a su condición de países pobres? ¿Tendría un resultado perceptible el hecho de que un país invierta en educación un porcentaje mayor que otros con un nivel similar de PBI per cápita? La experiencia de las tres últimas décadas muestra que los índices de desarrollo económico son mayores en los países con bajos ingresos que invierten en educación porcentajes situados por encima de las "previsiones". Esto puede ser una explicación de los recientes éxitos económicos de los países de Asia Sudoriental (Banco Mundial, 1993).
3. Los datos, métodos de análisis e interpretaciones comunes de los índices de rendimiento han sido cuestionados por: Bennell, 1995; 1996a; 1996b y 1996c; Birdsall, en preparación; Colclough, 1996; Curtin, 1996a; 1996b; Hammer, 1996; Heyneman, 1995a.
4. Estos análisis se efectuaron en un principio utilizando métodos de cuadrados mínimos ordinarios o análisis de regresión. Posteriormente, algunos sostuvieron que las técnicas de análisis en múltiples niveles podían detectar nuevos tipos de influencias sobre el aprendizaje, y por consiguiente hacer que los resultados variasen (Heyneman, 1989; Riddell, 1989). En la última década se han efectuado 16 análisis en múltiples niveles, pero cada uno de ellos se ha limitado a un país determinado (Riddell, 1997, pág. 198). Por otra parte, tras dos décadas de experiencia en la utilización de conjuntos de datos amplios para analizar las cuestiones escolares y los efectos sobre el rendimiento escolar en el plano nacional, se ha podido comprobar que los resultados difieren de un país a otro y de una disciplina a otra, y que varían también en función del sexo, la edad y el grado escolar (Heyneman, 1997a).
5. La correlación entre la influencia de la calidad de la escuela y el PIB nacional por cápita es  $r = -0,72$  ( $p < .001$ ) (Heyneman y Loxley, 1983a).
6. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1996: del plan al mercado*. Nueva York, Oxford University Press, 1996, págs. 124-125.
7. Asegurar la igualdad de oportunidades es importante tanto para la opinión pública como para la evaluación de resultados (Heyneman, 1980; 1982; Heyneman y Loxley, 1983b). A este respecto, uno de los mecanismos más importantes es el establecimiento de un sistema moderno de exámenes para el ingreso en la enseñanza superior que sea percibido por la opinión pública como imparcial, preciso y asequible (Heyneman, 1979; 1983; 1987; Heyneman y Ransom, 1990; Plomp y Voogt, 1994).
8. Edward Dennison, Jan Tinbergen, T.W.Schulz y Gary Becker.
9. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1990; Organización Internacional del Trabajo, 1989; Centro Canadiense de Investigaciones para el Desarrollo Internacional, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional, 1982; Comisión Interinstitucional, Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (PNUD, UNESCO, Banco Mundial), 1990; Comisión Interinstitucional y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, junio de 1990; Hawes y Coomb, 1986; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 1992; Carnoy 1992; Thorsby y Gannicott, 1990; Banco Mundial, 1988; 1990; 1991; Singapur, 1987.

## Referencias

- Almond, G.A.; Verba, S. 1963. *The civic culture* [La cultura cívica]. Princeton, Princeton University Press.
- Banco Mundial. 1980. *World development report 1980: adjustment and growth in the*

- 1980s [Informe sobre el desarrollo mundial 1980: reajuste y desarrollo en la década de los ochenta]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1988. *Education in Sub-Saharan Africa: policies for adjustment, revitalization and expansion* [La educación en el África Subsahariana: políticas para el reajuste, la revitalización y la expansión]. Washington, DC, Banco Mundial.
  - . 1990. *Primary education policy paper* [Documento sobre política de educación primaria]. Washington, DC, Banco Mundial.
  - . 1991. *Vocational and technical education and training policy paper* [Documento sobre política de educación y formación profesionales y técnicas]. Washington, DC, Banco Mundial.
  - . 1993. *The East Asian miracle: economic growth and public policy* [El milagro de Asia Sudoriental: crecimiento económico y política de los poderes públicos]. Nueva York, Oxford University Press, Inc.
  - . 1995a. *Claiming the future: choosing prosperity in the Middle East and North Africa* [Reivindicando el futuro: optar por la prosperidad en Oriente Medio y en África del Norte]. Washington, DC, Banco Mundial.
  - . 1995b. *Regional perspectives on the World Development Report: will Arab workers prosper or be left out in the 21st century?* [Perspectivas regionales en el Informe sobre el desarrollo mundial: ¿Prosperarán los trabajadores árabes o quedarán marginados en el siglo XXI?]. Washington, DC, Banco Mundial.
  - . 1995c. *World development report 1995: workers in an integrating world* [Informe sobre el desarrollo mundial 1995: el mundo del trabajo en una economía integrada]. Washington, DC, Banco Mundial.
  - . 1996. *Global economic prospects and the developing countries* [Las perspectivas económicas mundiales y los países en desarrollo]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Beaton, A.E. et al. 1996. *Mathematics achievement in the middle school years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)* [Aprovechamiento en matemáticas durante los años de la enseñanza media: Tercer Estudio Internacional de la IEA sobre Matemáticas y Ciencias (TIMSS)]. Chestnut Hill, Massachusetts, Centro del Estudio Internacional TIMSS del Boston College.
- Bennell, P. 1995. *Rates of return to education in Asia: a review of the evidence* [Índices de amortización de la educación en Asia: un estudio de datos]. Brighton, Reino Unido, Universidad de Sussex, Institute of Development Studies.
- . 1996a. Privatization, choice and competition: the World Bank's reform agenda for vocational education and training in Sub-Saharan Africa [Privatización, elección y competición: el programa del Banco Mundial para la reforma de la enseñanza y la formación profesionales en el África Subsahariana]. *Journal of international development* (Washington, DC), vol. 8, n° 13, págs. 467-87.
  - . 1996b. Rates of return to education: does the conventional pattern prevail in Sub-Saharan Africa? [Índices de amortización de la educación: ¿tiene que prevalecer el modelo convencional en el África Subsahariana?]. *World Development* (Oxford, Reino Unido), vol. 24, n° 1, págs. 183-199.
  - . 1996c. Using and abusing rates of return: a critique of the World Bank's 1995 education sector review [Uso y abuso de los índices de amortización: una crítica del estudio de 1995 del Banco Mundial sobre el sector de la educación]. *International journal of educational development* (Oxford, Reino Unido), vol. 16, n° 3, págs. 235-249.
- Bennell, P.; Furlong, D. 1997. *Has Jomtien made any difference? Trends in donor funding*



- for education and basic education since the late 1980s* [¿Ha aportado algún cambio Jomtien? Tendencias de la financiación proporcionada por los donantes para la educación y la educación básica desde finales de los años ochenta]. Brighton, Reino Unido, Universidad de Sussex, Institute for Development Studies.
- Birdsall, N. en preparación. Public spending on higher education in developing countries: too much or too little? [¿Es excesivo o insuficiente el gasto público en la enseñanza superior en los países en desarrollo?]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 15, n° 4.
- Bishop, J.H. 1989. Is the test score decline responsible for the productivity growth decline? [¿Se puede atribuir la disminución del aumento de la productividad a la disminución de los resultados de los tests?]. *American economic review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 79, págs. 178-197.
- Carnoy, M. 1992. *The case for investing in basic education* [El argumento para invertir en la educación básica]. Nueva York, UNICEF.
- Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional; Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. 1982. *Financing educational development* [Financiar el desarrollo de la educación]. Ottawa, IDRC.
- Chambers, J.G. 1985. Patterns of compensation of public and private school teachers [Modelos de retribución del profesorado de las escuelas públicas y privadas]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 4, págs. 291-310.
- Cohn, E. 1996. Methods of teacher remuneration: merit pay and career ladders [Métodos de retribución del profesor: retribución por méritos y escalafones]. En: Becker, W.E.; Baumol, W.J. (comps.). *Assessing educational practices: the contribution of economics*, págs. 209-238. Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology.
- Colclough, C. 1996. Education and the market: which parts of the neo-liberal solution are correct? [La educación y el mercado: ¿cuáles son los elementos correctos de la solución neoliberal?]. *World development* (Oxford, Reino Unido), vol. 24, n° 4, págs. 589-610.
- Comisión Interinstitucional. Conferencia Mundial sobre Educación para Todos. 1990. *World Conference on Education for All: Meeting Basic Learning Needs* [Conferencia Mundial sobre Educación para Todos: Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje]. Nueva York, Comisión Interinstitucional. (Informe final.)
- Consejo de Estudios Comparados Internacionales sobre Educación. 1993. *A collaborative agenda for improving international comparative studies in education* [Un programa de cooperación para mejorar los estudios comparados internacionales sobre educación]. Washington, DC, National Research Council.
- . 1995. *Worldwide education statistics: enhancing UNESCO's role* [Estadísticas internacionales de educación: realzar la función de la UNESCO]. Washington, DC, National Academy Press.
- Curtin, T.R.C. 1996a. Fallacy and fraud in human capital theory [Falacia y fraude en la teoría del capital humano]. *Papua New Guinea journal of education* (Papua Nueva Guinea), vol. 11, n° 2, págs. 66-78.
- . 1996b. Project appraisal and human capital theory [Evaluación de proyectos y teoría del capital humano]. *Social investment forum*, vol. 11, n° 2, págs. 73-78.
- Dewey, J. 1916. *Democracy and education* [Democracia y educación]. Nueva York, Dutton.
- Dolton, P.J. 1990. The economics of UK teacher supply: the graduate's decision [La econo-

- mía de la oferta de profesorado en el Reino Unido: la decisión del graduado]. *Economic journal* (Oxford, Reino Unido), vol. 100, págs. 91-104.
- Gill, I.; Heyneman, S.P. en preparación. Egypt: Reforming vocational education and training to meet private sector skill demands [Reforma de la educación y la formación profesionales en Egipto para satisfacer las demandas de capacidades del sector privado]. En: Gill, I.; Fluitman, F.; Dar, A. (comps.). *Constraints in reform of vocational education and training*. Washington, DC, Banco Mundial y Organización Internacional del Trabajo.
- Golladay, F. et al. *A human capital strategy for competing world markets* [Una estrategia de capital humano para los mercados mundiales en competencia]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento del Departamento Técnico, Oriente Medio y región de África del Norte.)
- Hammer, J. 1996. *The public economics of education* [La economía pública de la educación]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento del Departamento de Investigación de Políticas.)
- Hawes, H.; Coomb, T. (comps.). 1986. *Education priorities and aid responses in Sub-Saharan Africa* [Prioridades educativas y respuestas de ayuda en el África Subsahariana]. Londres, Overseas Development Administration.
- Heyneman, S.P. 1979. Why impoverished children do well in Ugandan schools [La causa de que los niños empobrecidos tengan un buen rendimiento en las escuelas de Uganda]. *Comparative education* (Oxford, Reino Unido), vol. 15, n° 2, págs. 175-185.
- . 1980. Planning the equality of educational opportunity between regions [Planear la igualdad de oportunidades educativas entre las regiones]. En: Carron, G.; Chau, T.N. (comps.) *Regional disparities in educational development: a controversial issue*. París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- . 1982. Resource availability, equality, and educational opportunity among nations [Disponibilidad de recursos, igualdad y oportunidades de educación en las naciones]. En: Anderson, L.; Windham, D. (comps.). *Education and new issues in the analysis and planning of post-colonial societies*. Lexington, Massachusetts, Lexington Books.
- . 1983. Education during a period of austerity: Uganda, 1971-1981 [Educación en un periodo de austeridad: Uganda en el decenio 1971-1981]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 27, n° 3, págs. 403-413.
- . 1987. Uses of examinations in developing countries: selection, research and education sector management [Utilización de los exámenes en los países en desarrollo: selección, investigación y gestión del sector de la educación]. *International journal of educational development* (Oxford, Reino Unido), vol. 7, n° 4, págs. 251-263.
- . 1989. Multi-level methods for analyzing school effects in developing countries [Métodos de múltiples niveles para analizar los efectos del sistema escolar en los países en desarrollo]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), págs. 498-504.
- . 1990a. Economic crisis and the quality of education [Crisis económica y calidad de la educación]. *International journal of educational development* (Oxford, Reino Unido), vol. 10, n° 2/3, págs. 115-129.
- . 1990b. Protection of the textbook industry in developing countries: in the public interest? [¿Es de interés público proteger la industria de los libros de texto en los países en desarrollo?]. *Book research quarterly* (Nuevo Brunswick, Nueva Jersey), págs. 3-11.
- . 1990c. The textbook industry in developing countries [La industria de los libros de

- texto en los países en desarrollo]. *Finance and development* (Washington, DC), págs. 28-29.
- . 1993a. Comparative education: issues of quantity, quality and source [Educación comparada: cuestiones de cantidad, calidad y fuentes]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 37, págs. 372-388.
  - . 1993b. Educational quality and the crisis of educational research [La calidad de la educación y la crisis de la investigación sobre la educación]. *International review of education* (Dordrecht, Países Bajos), vol. 39, n° 6, págs. 511-517.
  - . 1994a. Education in the Europe and Central Asia region: policies of adjustment and excellence [La educación en Europa y en la región de Asia Central]. Washington, DC, Banco Mundial. (Documento de la Oficina del Vicepresidente para Europa y la Región de Asia Central, #IPD – 145.)
  - . 1994b. Issues of education finance and management in ECA and OECD countries [Cuestiones de financiación y gestión de la educación en los países de la ECA y de la OCDE]. Washington, DC, Banco Mundial. (documento de trabajo de la ORH, núm. 26.)
  - . 1995a. Economía de la educación: desilusiones y esperanzas. *Perspectivas* (París), vol. XXV, n° 4, págs. 623-653.
  - . 1995b. International education cooperation in the next century [La cooperación internacional para la educación en el siglo próximo]. *Boletín del CIES*, n° 109.
  - . 1995c. Thoughts on social stabilization [Ideas sobre la estabilización social]. En: CIVITAS, (comp.). *Strengthening citizenship and civic education, East and West*, págs. 70-74. Washington, DC, United States Information Agency.
  - . 1997a. Jim Coleman: a personal story [Jim Coleman: una trayectoria personal]. *Educational researcher* (Washington, DC), 2C, n° 1, págs. 28-30.
  - . 1997b. *Using TIMSS in a world of change* [La utilización del TIMSS en un mundo en mutación]. Comunicación presentada a la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos, Washington, DC.
  - . en preparación a. Educational choice in Eastern Europe and the former Soviet Union [La opción educativa en Europa Oriental y en la ex Unión Soviética]. *Education economics* (Abingdon, Reino Unido).
  - . en preparación b. Educational cooperation between nations in the next century [La cooperación internacional para la educación en el siglo próximo]. *Festschrift for Professor Wolfgang Mitter*. Francfort, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung.
  - . en preparación c. The quality of education in the Middle East and North Africa [La calidad de la educación en Oriente Medio y en África del Norte]. *International journal of educational development* (Oxford, Reino Unido).
- Heyneman, S.P.; Fuller, B. 1989. Third world school quality: current collapse, future potential [El actual colapso y el futuro potencial de la calidad de la escuela en el Tercer Mundo]. *Educational researcher* (Washington, DC), vol. 18, n° 2, págs. 12-19.
- Heyneman, S.P.; Loxley, W. 1983a. The distribution of primary school quality within high and low-income countries [La distribución de la calidad de la enseñanza primaria en los países de altos y bajos ingresos]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 27, n° 1.
- , ———. 1983b. The effect of primary school quality on academic achievement across twenty-nine high and low-income countries [El efecto de la calidad de la escuela primaria en los resultados escolares de veintinueve países de altos y bajos ingresos]. *American journal of sociology* (Chicago), vol. 88, n° 6, págs. 1162-1194.

- Heyneman, S.P.; Ransom, A. 1990. Using examinations to improve the quality of education [La utilización de los exámenes para mejorar la calidad de la educación]. *Educational policy* (Washington, DC), vol. 4, n° 3, págs. 177-192.
- Holtman, A.G. 1969. Teacher salaries and the economic benefits of search [Los sueldos del profesorado y los beneficios económicos de la investigación]. *Journal of human resources* (Madison, Wisconsin), vol. 4, págs. 93-103.
- Howson, G. 1997. *Mathematics textbooks: a comparative study of grade 8 texts* [Libros de texto de matemáticas: un estudio comparado de los manuales de octavo grado]. Vancouver, Columbia Británica, Pacific Educational Press. (Monografías del TIMSS, n° 3.)
- Inkeles, A.; Smith, D.H. 1974. *Becoming modern* [Volverse modernos]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Kamens, D. 1988. Education and democracy: a comparative institutional analysis [Educación y democracia: un análisis institucional comparado]. *Sociology of education* (Washington, DC), vol. 61, págs. 114-127.
- Kenny, L.W.; Denslow, D.A. 1980. Compensating differentials in teachers' salaries [Diferenciales de retribución en los sueldos del profesorado]. *Journal of urban economics* (San Diego), vol. 7, págs. 198-207.
- Lipset, S.M. 1959. Some social prerequisites of democracy: economic development and political legitimacy [Algunas condiciones sociales previas de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política]. *American political science review* (Washington, DC), 53, págs. 69-105.
- McMeekin, R.W. 1997. *Education statistics in Latin America and the Caribbean* [Estadísticas de educación en América Latina y el Caribe]. Santiago, UNESCO/Fundación Ford. (mimeografiado.)
- Meyer, J.W. 1970. The charter: conditions of diffuse socialization in schools [El pacto: condiciones de la socialización difusa en las escuelas]. En: Scott, W.R. (comp.). *Social processes and social structure*, págs. 564-578. Nueva York, Hold, Reinhard and Winston.
- Murnane, R.J. 1984. Selection and survival in the teacher labor market [Selección y supervivencia en el mercado de trabajo del profesorado]. *Review of economics and statistics* (Amsterdam), LXVI, págs. 513-518.
- Murnane, R.J.; Olsen, R.J. 1990. Effects of salaries and opportunity costs on duration in teaching: evidence from North Carolina [Efectos de los salarios y los costos de sustitución en la duración en la enseñanza: datos de Carolina del Norte]. *Journal of human resources* (Madison, Wisconsin), vol. 25, págs. 106-124.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 1995. *Education at a glance. OECD indicators of education systems* [Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE de sistemas de educación]. París, OCDE.
- Organización Internacional del Trabajo. 1989. *International labor report* [Informe internacional sobre el trabajo]. Ginebra, OIT.
- Plomp, T.; Voogt, J. 1994. *Entrance to higher education: problems and dilemmas with the transition from secondary to tertiary education in the Russian Federation* [Entrada en la enseñanza superior: problemas y dilemas planteados por el paso de la educación secundaria a la terciaria en la Federación de Rusia]. Enschede, Universidad de Twente.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1990. *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York, Oxford University Press.
- Puryear, J. 1995. International education statistics and research: status and problems

- [Estadísticas internacionales de educación e investigación: situación y problemas]. *International journal of educational development* (Oxford, Reino Unido), vol. 15, n° 1, págs. 79-91.
- Rickman, B.D.; Parker, C.D. 1990. Alternative wages and teacher mobility: a human capital approach [Retribuciones sustitutivas y movilidad del profesorado: un planteamiento del capital humano]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 9, págs. 73-79.
- Riddell, A.R. 1989. An alternative approach to the study of school effectiveness in Third World countries [Un enfoque alternativo del estudio de la eficacia de la enseñanza en el Tercer Mundo]. *Comparative education review* (Oxford, Reino Unido), vol. 33, n° 4, págs. 481-498.
- . 1997. Assessing designs for school effectiveness research and school improvement in developing countries [Evaluar los proyectos para la investigación de la eficacia de la escuela y la mejora de la enseñanza en los países en desarrollo]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 41, n° 2, págs. 178-206.
- Rumberger, R.W. 1987. The impact of salary differentials on teacher shortages and turnover: the case of mathematics and science teachers [La repercusión de las diferencias de salarios sobre la penuria y la rotación de los docentes: el caso del profesorado de matemáticas y de ciencias]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 6, págs. 389-399.
- Sauvageot, C. 1992. *Primary education in Lesotho: indicators* [Indicadores de la educación primaria en Lesotho]. París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- . 1993. *L'enseignement fondamental au Mali: indicateurs* [Indicadores de la enseñanza básica en Malí]. París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- . 1996. *Development of indicators for educational planning in Eastern and Southern Africa* [Creación de indicadores para el planeamiento de la educación en África Oriental y Meridional]. París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- . 1997. *Indicators for educational planning: a practical guide* [Guía práctica de indicadores para el planeamiento de la educación]. París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Schmidt, W.H., et al. 1997a. *Characterizing pedagogical flow: an investigation of mathematics and science teaching in six countries* [Caracterizar el flujo pedagógico: una investigación sobre la enseñanza de matemáticas y ciencias en seis países]. Hingham, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- . 1997b. *Many visions, many aims. Volume I: a cross-national exploration of curricular intentions in school mathematics* [Múltiples visiones, múltiples objetivos. Volumen I: una investigación internacional de los propósitos de los planes de estudio para matemáticas escolares]. Hingham, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- Schmidt, W.H.; McKnight, C.C.; Raizen, S.A. 1997. *A splintered vision: an analysis of U.S. mathematics and science curricula* [Una visión escindida: un análisis de los currículos de matemáticas y ciencias en los Estados Unidos]. Hingham, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- Singapur. Ministerio de Educación. 1987. *Towards excellence in schools* [Hacia la excelencia de la enseñanza]. Singapur, Ministerio de Educación.

- Southwick, Jr., L.; Gill, I.S. 1997. Unified salary schedule and student SAT scores: adverse effects of selection in the market for secondary school teachers [Escala de salarios unificada y resultados SAT de los alumnos: efectos negativos de la selección en el mercado del profesorado de la enseñanza secundaria]. *Economics of education review* (Cambridge, Massachusetts), vol. 16, n° 2, págs. 143-153.
- Thorsby, C.D.; Gannicott, K. 1990. *The quality of education in the South Pacific* [La calidad de la educación en el Pacífico Meridional]. Canberra, National Centre for Development Studies.
- Torney-Purta, J.; Schwille, J. 1986. Civic values learned in school: policy and practice in industrialized nations [Valores cívicos aprendidos en la escuela: política y práctica en las naciones industrializadas]. *Comparative education review* (Chicago, Illinois), vol. 30, n° 1, págs. 30-49.
- UNESCO. 1991. *Informe mundial sobre la educación, 1991*. París, UNESCO.
- UNICEF. 1990. *Protecting the world's children: a call for action* [Proteger a los niños del mundo: un llamamiento a la acción]. Nueva York, Fundación Rockefeller. (Documentos sobre política de educación primaria.)
- . 1992. *State of the world's children* [Estado mundial de la infancia]. Nueva York, UNICEF.
- Valverde, G.A.; Schmidt W.H.; Bianchi, L.J. 1996. *An explanatory analysis of the content and expectation for student performance in selected mathematics and biology school-leaving examinations from the Middle East and North Africa region* [Un análisis explicativo del contenido y previsión de los resultados del alumnado en una selección de exámenes de fin de escolaridad en Oriente Medio y en la región de África del Norte]. Washington, DC, Banco Mundial. (mimeografiado.)
- Vari, P., (comp.). 1997. *Are we similar in math and science? A study of grade 8 in nine Central and Eastern European countries* [¿Somos semejantes en matemáticas y en ciencias?: un estudio del grado octavo en nueve países de Europa Central y Oriental]. Budapest, Országos Kozoktatási Intézet.
- Verba, S.; Nie, N.; Kim, J. 1978. *Participation and political equality: a seven nation comparison* [Participación e igualdad política: una comparación entre siete países]. Londres, Cambridge University Press.
- Zarkin, G.A. 1985. Occupational choice: an application to the market for public school teachers [Opción profesional: una aplicación al mercado del profesorado de la enseñanza pública]. *Quarterly journal of economics* (Cambridge, Massachusetts), págs. 409-446.

---

# ***DOSSIER***

## **LA REFORMA DE LA EDUCATION: EL PUNTO DE VISTA DE LOS DECISORES**

---

# EL CAMBIO EDUCATIVO

---

## DESDE LA PERSPECTIVA

---

### DE LOS DECISORES

---

*Juan Carlos Tedesco*<sup>1</sup>

---

#### **Introducción**

En los debates sobre los procesos de cambio educativo, las voces más frecuentemente escuchadas son las de los investigadores. Sus análisis se producen, por lo general, *ex-post* los sucesos provocados por las reformas y suelen estar dirigidos a identificar sus limitaciones o a explicar su fracaso. Los protagonistas de las transformaciones, en cambio, suelen hablar *ex-ante* o *durante* los procesos, para justificar, para convencer o para dar a publicidad lo que están haciendo. A la inversa de los investigadores, son raras las ocasiones en las cuales los actores de las reformas intentan explicar las dificultades que enfrentan o tratan de establecer mecanismos institucionales para acumular los aprendizajes realizados. Este fenómeno ha provocado un empobrecimiento mutuo. Los investigadores suelen tener un escaso conocimiento de las características específicas de la gestión de los cambios educativos y los políticos de la educación no disponen de un capital de conocimientos sistematizados al que recurrir ni que puedan enriquecer con sus experiencias<sup>2</sup>.

Este número de *Perspectivas* pretende, por ello, contribuir a una mejor comprensión del proceso de cambio educativo a partir de los testimonios de los propios actores de dicho proceso de cambio. La metodología aplicada ha sido relativamente simple. Se identificó un conjunto de altos funcionarios políticos de los ministerios

---

*Version original: español*

*Juan Carlos Tedesco (Argentina)*

Director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, Ginebra. Antiguo director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC). Fue profesor en la Universidad de la Plata (Argentina) y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Sus trabajos de investigación versan sobre la sociología de la educación y el proceso de desarrollo. Autor de *Educación y sociedad en Argentina* (1971), *Conceptos de sociología de la educación* (1980), *El desafío educativo: calidad y democracia* (1986) y *El nuevo pacto educativo* (1995).



de educación de las diversas regiones del mundo (ministros o viceministros en el ejercicio de sus funciones o que las han abandonado muy recientemente) y se les pidió que escribieran un artículo siguiendo una guía de tres puntos básicos:

- a) cuáles son o fueron las prioridades durante su gestión y cómo fueron definidas;
- b) cómo son o fueron las relaciones con los diferentes sectores implicados en un proceso de cambio educativo (sindicatos, partidos políticos, investigadores, medios de información, etc.),
- c) qué lecciones les dejó la experiencia.

Ocho ministros o viceministros en ejercicio y tres ex ministros aceptaron presentar sus reflexiones. En el caso de la región de Asia y el Pacífico, dos expertos – uno de ellos antiguo viceministro de educación de su país – elaboraron un balance de la situación a partir del resultado de entrevistas efectuadas a altos funcionarios de 19 países. El proceso mismo de identificación y aceptación para participar en este ejercicio mostró algunas características importantes del comportamiento de los responsables de las decisiones educativas: escaso control del tiempo para reflexionar y escribir, dificultad de efectuar el análisis del proceso al mismo tiempo que se enfrentan conflictos y problemas cotidianos de la gestión, algunas limitaciones para expresar opiniones en forma totalmente transparente y, por último, cierta actitud propia del discurso político, donde no se admite la duda ni la incertidumbre.

El contenido de los textos producidos por los decisores constituye, en sí mismo, un testimonio elocuente de las tendencias actuales en los procesos de transformación educativa a nivel internacional. En este artículo no nos referiremos al contenido de dichas tendencias, sino a las características del proceso mismo de cambio educativo. En la medida de lo posible, se efectúan algunas comparaciones entre la forma en que dichas características se presentan en los países desarrollados y en los países en desarrollo.

## **Necesidad del cambio educativo**

Todos los testimonios de los responsables de las decisiones educativas parten del supuesto según el cual el cambio es necesario, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo y tanto en sistemas centralizados de administración escolar como en modelos de gestión descentralizada. Como ya se ha visto en otras ocasiones, actualmente nadie está conforme con la educación de que dispone. Si bien los motivos de esta insatisfacción son diferentes según el nivel de desarrollo de los países, es interesante constatar que también existen algunos puntos similares.

En los testimonios provenientes de los países en desarrollo, la transformación educativa está directamente vinculada a la necesidad de superar un conjunto muy importante de problemas provocados por el fracaso en el logro de los objetivos relacionados con la cobertura universal de la enseñanza básica: aumentar el acceso y disminuir las altas tasas de repetición y abandono. En los países desarrollados, en cambio, estos problemas están relativamente resueltos y la necesidad de cambiar se justifica no tanto en virtud de los déficits del pasado, sino por los desafíos del futuro: articular más estrechamente la educación con los requerimientos del mer-

cado de trabajo, adecuar la oferta educativa a la necesidad de la reconversión permanente a lo largo de toda la vida y formar para la ciudadanía. En ambos grupos de países aparece, además, una fuerte preocupación por renovar los métodos pedagógicos, superar la obsolescencia de los contenidos curriculares y los modos de gestión burocráticos.

En este sentido, el núcleo de problemas comunes a todos los países se compone de, al menos, tres grandes categorías: (i) definir modalidades más eficaces de articulación entre educación y trabajo; (ii) revisar los estilos de gestión incorporando mayores niveles de descentralización y sistemas de evaluación de resultados; y (iii) modificar las pautas pedagógicas que regulan el proceso de aprendizaje en las salas de clase. Pero además de estas tres categorías, que se refieren al contenido de las reformas, los decisores también identifican un conjunto significativo de dificultades para llevar a la práctica los procesos de cambio, debido a las resistencias propias del funcionamiento del sistema, particularmente las provenientes del personal docente. Más adelante nos referiremos a algunos de estos problemas. Por ahora, lo que interesa destacar es la existencia de un núcleo común de problemas, de un conjunto de motivaciones específicas de cada grupo de países y, por último, algunas ausencias significativas en los testimonios de los responsables de las decisiones educativas.

Al respecto, las ausencias más interesantes se refieren a la necesidad de reformar la educación desde el punto de vista del proceso de socialización: formación en valores, articulación con la familia y con los medios de comunicación. Los déficits educativos en estos aspectos se mencionan especialmente en los casos de países en transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, o que han pasado por períodos de fuerte autoritarismo político. Sin embargo, cuando se analizan las acciones emprendidas en los procesos de reforma, se puede constatar que la introducción de contenidos curriculares referidos a estos problemas (temas transversales, contenidos básicos comunes, etc.) constituye un aspecto importante y relativamente común a todos los países.

En este sentido, sería posible señalar la existencia de una especie de “asincronía” entre el diagnóstico de los problemas y las estrategias de solución. Así, por ejemplo, mientras que los diagnósticos no aluden a problemas tales como la necesidad de abaratar costos, de reducir personal, de debilitar el poder corporativo de los gremios docentes o de modificar las pautas de socialización de las nuevas generaciones, una significativa parte de las medidas están, sin embargo, destinadas a atacar esos problemas. A la inversa, mientras que en los diagnósticos se alude frecuentemente a la necesidad de incrementar la participación en la toma de decisiones y de promover una mayor equidad en la distribución de la oferta educativa, las medidas concretas para enfrentar estos problemas suelen estar dotadas de menor nivel de precisión. Este fenómeno puede responder a una de las características propias de la lógica de la acción política, donde no interesa enunciar ciertos objetivos, aunque se los persiga en las acciones, y en cambio conviene expresar otros objetivos, aunque no se postulen actividades para su logro.

## ¿Cómo se definen las prioridades?

Existe una tendencia general a reconocer la necesidad de definir las prioridades de las políticas educativas a través de procesos de consulta, diálogo y consenso. Obviamente, este proceso está más institucionalizado en países que ya gozan de un alto grado de consenso social acerca del conjunto de las estrategias de desarrollo que en países donde el nivel de conflicto, derivado especialmente de la inequitativa distribución de la riqueza, es más agudo. Sin embargo, las contribuciones de los ministros permiten identificar dos aspectos importantes.

El primero de ellos, relacionado con el papel de la investigación y la información educativa, permite apreciar que la articulación de la dimensión técnica con la toma de decisiones es mucho más importante en la fase previa a las decisiones de las reformas educativas (*antes* de asumir el gobierno, *antes* de pedir un crédito, *antes* de lanzar una reforma), que en el proceso mismo de ejecución. Existiría, en consecuencia, una diferencia importante en el papel que desempeñan la investigación y la información *antes* y *durante* el proceso de cambio. *Antes* de iniciar el proceso de cambio, son necesarios datos e informaciones de carácter general, que permitan definir las prioridades, las grandes orientaciones de las políticas y de las estrategias. Pero una vez adoptadas estas líneas, la información y la investigación necesarias son las que provienen de la propia ejecución del proyecto. En este momento, ya no se requieren ni se admiten insumos que pueden poner en tela de juicio la orientación general. Cuestionar la orientación general implicaría un cambio en el equipo de conducción, es decir, una crisis política. La información y la investigación pertinentes *durante* la ejecución son de naturaleza diferente a las que se requieren en el momento del diseño. En la ejecución, los decisores pasan a una lógica política donde se necesita mucha información de carácter “relacional”: contactos, información sobre la situación política general y específica de cada grupo y competencias destinadas fundamentalmente a resolver problemas, a negociar soluciones a conflictos puntuales, y a ejecutar las acciones previstas.

El segundo aspecto que surge del análisis de las contribuciones de los ministros indica que también existe una diferencia importante en relación a los acuerdos y consensos que se logran en el momento de la definición de las políticas y los acuerdos durante el proceso de ejecución. Los testimonios al respecto son elocuentes: obtener consenso en la fase de definición de prioridades resulta relativamente fácil si se lo compara con las enormes dificultades que existen para obtener consensos en el momento de la ejecución. Este fenómeno está asociado con, al menos, tres aspectos diferentes. En primer lugar, los acuerdos previos se obtienen más sobre objetivos que sobre los procedimientos para lograrlos. En segundo lugar, la propia lógica de los acuerdos previos tiende a evitar que se pongan sobre la mesa de discusiones los verdaderos problemas y las consecuencias de los cambios sobre los diferentes actores. En tercer lugar, es probable que ninguno de los actores sepa exactamente cuáles serán las consecuencias de los cambios y que sólo en la fase de aplicación de

las estrategias de cambio aparecerán las verdaderas magnitudes de las transformaciones previamente diseñadas.

Dicho en forma sintética, es posible sostener que en la etapa de formulación y diseño de las políticas suele predominar la lógica de los objetivos educativos, y en esa lógica los acuerdos son relativamente fáciles de obtener. Pero cuando comienza la aplicación de los cambios, los objetivos iniciales pasan a segundo plano y predomina la lógica de los intereses corporativos. En este sentido, y siempre desde la perspectiva de los ministros, los conflictos que plantea el cambio educativo no aparecen ligados a visiones distintas del mundo, a proyectos ideológicos diferentes, sino más bien a las incertidumbres y a las modificaciones que el proyecto de cambio educativo produce en la situación de los diferentes actores del proceso pedagógico. Así, por ejemplo, los padres se resisten el pago de matrícula, los alumnos se resisten a los cambios en los sistemas de exámenes y los docentes se resisten a cambios en las pautas que rigen su carrera o reclaman mejores salarios

Las posibilidades de garantizar los acuerdos alcanzados en la fase previa a la ejecución son, obviamente, mucho menores en los países en desarrollo. La escasez de recursos obliga a definir prioridades con menos margen para satisfacer las exigencias de los diferentes sectores. Dicha escasez, además, tiene una existencia de largo plazo, lo cual aumenta la urgencia de las demandas. En este contexto, es muy difícil obtener la aceptación de secuencias de cambio que impliquen la postergación de la satisfacción de ciertas demandas.

## Las reformas pedagógicas

Uno de los puntos comunes a los procesos actuales de transformación educativa es el reconocimiento de la necesidad de lograr mejores resultados en el proceso de enseñanza-aprendizaje. En este sentido, las políticas están fundamentalmente dirigidas a actuar sobre los distintos insumos de dicho proceso: el *tiempo* dedicado al aprendizaje, la disponibilidad de *textos* y de *equipamiento didáctico*, la *infraestructura*, la *alimentación* y la *salud* de los alumnos, la formación y las condiciones de trabajo de los *docentes*. Si bien existe un consenso general acerca de la necesidad de adoptar enfoques sistémicos que permitan actuar sobre el conjunto de los insumos, los testimonios de los ministros también indican que es imposible hacerlo de forma simultánea. La definición de prioridades y secuencias es la tarea más importante y delicada, ya que los factores que intervienen en dicha definición no son sólo ni principalmente factores técnicos. En las decisiones sobre dónde invertir y cuándo hacerlo, tienen un peso muy significativo las variables políticas y económicas. Invertir en infraestructura antes que en salarios docentes o en alimentación, por ejemplo, implica establecer alianzas políticas y económicas con sectores muy diferentes. En estas decisiones es, en definitiva, donde se juega en gran medida el destino de los procesos de cambio.

## Un nuevo actor: la cooperación internacional

Los testimonios de los ministros permiten apreciar la significativa presencia de la

dimensión internacional en los procesos de cambio educativo. Dicha presencia adquiere significados y modalidades distintas según el nivel de desarrollo de los países. En el caso de los países desarrollados, la dimensión internacional aparece como un componente de la nueva realidad a la cual es preciso incorporarse. En ese sentido, la internacionalización constituye una fuente de enriquecimiento de las innovaciones nacionales. Los contactos internacionales, la participación en proyectos comunes, la comparación de resultados, etc., son percibidas como un factor cada vez necesario en la gestión de las actividades de carácter nacional.

En el caso de los países en desarrollo, en cambio, la dimensión internacional es incorporada fundamentalmente desde la perspectiva del financiamiento a los proyectos de cambio. La articulación que se produce entre ambas dimensiones – nacional e internacional – es, en consecuencia, significativamente distinta a la que se aprecia en los países desarrollados. En primer lugar, la dimensión internacional influye en la propia definición de las prioridades del proceso de cambio. Este condicionamiento externo puede, en algunos casos, coincidir con las prioridades nacionales y en otros, al contrario, obliga a modificar las orientaciones internas. Entre los testimonios recogidos se pueden identificar casos donde, por ejemplo, la prioridad internacional a la educación básica y a la modificación de los estilos burocráticos de gestión coincide con las metas nacionales. Pero también se encuentran ejemplos donde, en cambio, la prioridad nacional a la enseñanza de lenguas o a la articulación con el trabajo productivo tuvo que dejar el lugar a prioridades internacionales como la educación para el cuidado del medio ambiente o la educación en población.

En los países en desarrollo, la cooperación internacional también puede jugar un papel legitimador interno muy importante. Más allá del debate sobre el contenido de la propuesta, los testimonios de los responsables de las decisiones educativas indican que los organismos internacionales, particularmente los organismos de financiamiento, asumen el papel de promotores de cambios específicos definidos a nivel internacional, no necesariamente asociados con procesos de cambio generados endógenamente.

## **El valor de la comunicación**

La información y la comunicación constituyen instrumentos indispensables de las políticas de cambio desarrolladas en contextos democráticos. Existe un consenso general entre los decisores acerca de la necesidad de informar permanentemente y de convencer a todos los actores, tanto internos como externos al sistema, sobre el sentido de los cambios. Este fenómeno plantea, sin embargo, un nuevo desafío al conjunto de las políticas públicas. Incorporar la información al público como un componente de la gestión plantea problemas que aún no han sido del todo resueltos. Definir *qué* información debe ponerse a disposición de cada uno de los actores – funcionarios, docentes, padres, etc. –, *cuándo* es conveniente difundir la información y *cómo* hacerlo, para que llegue oportunamente a los destinatarios, son preguntas que ocupan actualmente buena parte del debate acerca de los sistemas de

evaluación e información educativa. Los análisis puramente técnicos de los sistemas de evaluación suelen subestimar la importancia política de la utilización de los resultados, mientras que el análisis puramente político transforma los sistemas de información en instrumentos que pierden rápidamente su fiabilidad y validez. En este punto radica una de las articulaciones más significativas entre investigadores y decisores, donde probablemente será preciso aceptar un cierto grado de tensión como rasgo normal y permanente.

En este aspecto, los testimonios de los responsables de las decisiones políticas confirman la hipótesis de la ausencia de una relación permanente y armónica entre investigadores, información y toma de decisiones. Esto no significa que las decisiones sean tomadas sin una base sólida en la información disponible. Al contrario, prácticamente la totalidad de los casos muestran que las transformaciones se basan en un análisis de la situación y de la evaluación acerca del impacto futuro de las transformaciones. Pero los investigadores en tanto que actores del proceso de transformación parecen estar detrás de los fenómenos de transformación, ya sea como críticos o como proveedores de la información antes de que el proceso se desarrolle. En varios casos, los investigadores se transforman en decisores, generando así un fenómeno particular donde la adecuación o la falta de adecuación a la nueva lógica de acción determina el éxito o el fracaso de la gestión.

### **La variable temporal: largo plazo y corto plazo**

La conciencia acerca de la importancia del largo plazo en las estrategias de cambio educativo también está muy generalizada. Prácticamente todos los decisores coinciden en la necesidad de independizar los procesos de cambio educativo de los condicionamientos producidos por los tiempos políticos. Sin embargo, esta conciencia aún no se traduce en la definición de modalidades concretas de cambio en los procesos de toma de decisiones. Al respecto, se puede advertir la existencia de una contradicción interesante. La forma más corriente de independizar las decisiones educativas de los vaivenes gubernamentales consiste en otorgar una mayor autonomía a los establecimientos escolares. Pero esta mayor autonomía no aparece en los proyectos de cambio como un demanda de los actores locales, sino como una decisión de las autoridades centrales. Así, paradójicamente, los procesos de autonomía suelen encontrar la resistencia de sus supuestos beneficiarios.

La mayor autonomía a los establecimientos escolares va asociada frecuentemente a los procesos de ajuste en los presupuestos educativos, y no a los procesos pedagógicos. Desde este punto de vista, los testimonios de los ministros permiten advertir la ausencia de referencias a una política de innovaciones educativas a nivel de los establecimientos escolares. Parecería, en consecuencia, que se carece aún de un enfoque apropiado para la gestión del cambio educativo que articule adecuadamente la autonomía institucional con el proceso global de cambio educativo. Si bien se postula la autonomía institucional en muchos de los planteamientos de cambio, no aparecen claramente expresados los componentes de una política de fortalecimiento institucional destinado a que la autonomía sea real. El principal instru-

mento que mencionan los ministros es la evaluación de resultados, pero dicho instrumento se refiere a la administración central, y no a las propias instituciones educativas. A nivel de los ministros, el fortalecimiento institucional aparece vinculado más a los instrumentos que maneja el propio ministerio que al resto de las instituciones educativas.

## El fortalecimiento institucional

Los ministros de educación coinciden en identificar la capacidad institucional para llevar adelante los cambios educativos como una de las condiciones más importantes del éxito. Esta necesidad, obviamente, es mucho más importante en los países en desarrollo. En última instancia, la diferencia en los niveles de capacidad institucional es uno de los indicadores más elocuentes de la distancia entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Paradójicamente, la ausencia de capacidad institucional es el factor que, por un lado, permite a los países en desarrollo plantear reformas muy radicales, debido al bajo peso de los límites institucionales pero, al mismo tiempo, impide que las reformas se lleven a cabo. A la inversa, el fuerte peso institucional que existe en los países desarrollados limita la envergadura de las reformas, pero permite que las reformas aprobadas sean efectivamente aplicadas. Por esta razón, es posible sostener la hipótesis según la cual *los mayores niveles de innovación van asociados a altos niveles de estabilidad*. Al respecto, no hay más que prestar atención a un fenómeno evidente para todo observador de las tendencias educativas internacionales: los países desarrollados son los que tienen, al mismo tiempo, tradiciones pedagógicas e institucionales fuertemente establecidas y mayores y más sostenidos procesos de innovación y cambio<sup>3</sup>. Esta constatación permitió postular, hace ya algunos años, que una de las lecciones más importantes del análisis comparado de los procesos de cambio educativo era que nadie innova al margen de sus tradiciones<sup>4</sup>.

## Síntesis final

En síntesis, los testimonios recogidos para este número de *Perspectivas* muestran la significativa complejidad de los procesos de transformación educativa que tienen lugar actualmente en diferentes regiones del mundo. Dicha complejidad está asociada a la presencia de dos nuevos factores: (i) la globalización de los vínculos económicos, sociales y culturales; y (ii) la importancia que han adquirido el conocimiento y la información en la sociedad. Ambos factores modifican no sólo los fines y objetivos de la educación, sino las metodologías y los instrumentos de gestión. En este sentido, igual que en muchos otros ámbitos de la sociedad, estamos viviendo un período de transición donde se debilitan los instrumentos tradicionales pero aún no están consolidados los nuevos. La nueva manera de conducir las políticas educativas exige más información, más capacidad de concertación y diálogo, mayor capacidad de adecuación a la diversidad y más responsabilidad por los resultados. Los testimonios de los ministros indican que la realidad está lejos de los postulados

ideológicos actualmente vigentes, que intentan describir la situación ya sea en términos de la lógica del mercado, que elimina la concertación, el diálogo y la búsqueda de la equidad, ya sea en términos de los nuevos o viejos fundamentalismos que suprimen la política al colocar todas las decisiones en manos de un solo actor social.

## Notas

1. Massimo Amadio cooperó activamente en el diseño de la consulta a los decisores y revisó las primeras versiones de este texto, aportando comentarios muy pertinentes.
2. Entre la literatura reciente sobre la articulación entre investigación educativa y toma de decisiones remitimos al lector a: F. Reimers, N. McGinn, K. Wilde, *Confronting future challenges: educational information, research and decision making* [Enfrentando los retos futuros: información educativa, investigación y toma de decisiones], Ginebra, OIE, 1995.
3. La Oficina Internacional de Educación de la UNESCO creó hace algunos años un banco de datos sobre innovaciones educativas (INNODATA). De las quinientas innovaciones registradas, casi el 50% se concentra en 22 países (Europa Occidental, EE. UU., Canadá y Australia), mientras que el otro 50% se distribuye entre 74 países en desarrollo.
4. CEPAL-UNESCO, *Educación y conocimiento, base de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1992.



---

# SUIZA: EN UN MUNDO

---

## EN MUTACION,

---

## LA ESCUELA TAMBIEN CAMBIA

---

*Martine Brunschwig Graf*

---

### **Introducción**

El sistema educativo suizo está concebido de tal manera que la responsabilidad en lo que respecta a la enseñanza obligatoria incumbe a los 26 cantones que forman la Confederación. Ésta, por su parte, es responsable en lo que respecta a la formación profesional y al reconocimiento de los títulos de la formación secundaria. Suiza no tiene un ministro de educación sino 26, que ejercen sus competencias en sus correspondientes cantones. Con objeto de asegurar una cierta coherencia, todos ellos pertenecen a una entidad de coordinación intercantonal, la Conferencia de Directores de Enseñanza Pública (CDEP). Ante la imposibilidad de abordar todas las reformas que han emprendido los cantones, en este artículo expondremos los proyectos realizados a escala nacional en el ámbito de competencia de la Confederación, así como algunas reformas llevadas a cabo en el plano cantonal, particularmente en Ginebra.

### **El objetivo de los sistemas de educación: formar ciudadanos libres y responsables**

En Suiza y en Ginebra, como en otros muchos países, las transformaciones económicas y sociales que se han venido produciendo desde el principio del decenio de

---

*Versión original: français*

*Martine Brunschwig Graf (Suiza)*

Es consejera de Estado encargada de la instrucción pública y miembro del gobierno de la República y Cantón de Ginebra. Economista de profesión, colaboradora, secretaria adjunta y más tarde secretaria, en representación de la Suiza de lengua francesa, de la Sociedad para el Desarrollo de la Economía Suiza. Fue elegida para el gobierno de la ciudad de Ginebra en 1993. Es responsable de la educación y de la formación, desde la educación preescolar hasta la universidad, así como de los asuntos culturales. Miembro de la Comisión Federal de Altos Estudios Especializados y del Consejo de Escuelas Politécnicas Federales.

1990 han obligado a los responsables de la educación a plantearse el futuro del sistema y la necesidad de adaptarlo a los cambios actuales y futuros.

#### UNA NECESIDAD PERMANENTE DE APRENDER

Hay un hecho indiscutible: la formación desempeña un papel cada vez más importante en la vida de las personas. Ha pasado a la historia el tiempo en el que las personas se creían “formadas para toda la vida”. La mayoría de los jóvenes que reciben una formación básica es probable que cambien una o dos veces de profesión a lo largo de su vida activa. Los que sigan ejerciendo la misma serán testigos de cómo se va transformando ésta profundamente. Y lo que es más importante, habrá que ser capaz de pasar de una actividad asalariada a una actividad independiente, de una situación de beneficiario de un empleo a la de creador de puestos de trabajo.

En ese contexto, es tan necesario ser capaz de aprender como haber aprendido; la innovación y la creatividad, la capacidad de adaptación, la curiosidad y el gusto por la adquisición de conocimientos son bazas tan importantes como el dominio de idiomas o de las matemáticas. Además, la escuela ya no es el único lugar en el que se accede a la sabiduría; los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la información constituyen otras fuentes de conocimiento al alcance de todos los que sean capaces de utilizarlas y entenderlas.

#### REFORMAS PROFUNDAS PARA LA FORMACION BASICA

Todos estos factores constituyen las motivaciones principales de las reformas que se vienen acometiendo desde hace algunos años en el sistema de formación suizo y ginebrino. El objeto de las reformas más significativas es la formación básica. Pero al mismo tiempo, el perfeccionamiento profesional, la formación del tercer ciclo, y de manera más global, la formación continua, son elementos muy valiosos en una sociedad en la que nunca se puede dar la formación por terminada.

Así pues, nos hemos visto en la obligación, tanto a escala nacional como cantonal, de definir de nuevo la formación básica en todas sus etapas – incluyendo el ámbito de la formación profesional –, de precisar o replantear los conocimientos fundamentales sobre los cuales poder construir otros aprendizajes, y de dar cabida dentro del sistema de formación – comprendido el proceso de evaluación – a la noción de competencias (autonomía, capacidad de trabajar en grupo, capacidad de adaptación e integración, etc.).

Además, se ha considerado imprescindible, a escala nacional, reformar el sistema de formación profesional adaptándolo a la transformación del entorno económico, es decir, profundizar en la cultura general e intensificar la colaboración entre la escuela y el mundo profesional.

#### CUANDO LA REALIDAD SE RESISTE A LA LUCHA CONTRA EL FRACASO ESCOLAR

Al margen de las observaciones globales, un estudio realizado por el Servicio de

Investigación Sociológica (convertido desde 1996 en Servicio de Investigación de Educación) del Departamento de Instrucción Pública de Ginebra<sup>1</sup> ha contribuido en gran medida a la reforma global de la enseñanza primaria. Según este estudio, los medios, bastante considerables, que se han puesto en práctica para luchar contra el fracaso escolar (disminución del número de alumnos por clase, medidas pedagógicas de apoyo) no han dado los frutos esperados. El estudio muestra que la desigualdad social en el logro escolar, lejos de disminuir, parecía haber aumentado durante los 15 años estudiados.

Dicho estudio ha suscitado un acalorado debate en el seno de la institución y ha dado lugar a algunas tomas de conciencia, y posteriormente a las líneas maestras de la renovación de la enseñanza primaria: diferenciación en el aprendizaje de los alumnos, introducción de los ciclos de aprendizaje e intensificación de la colaboración de los docentes en el seguimiento pedagógico de los alumnos. Sin duda, esto constituye el ejemplo más ilustrativo de una investigación educativa que, por las pruebas que aporta, actúa como catalizador de una reforma cuyos elementos principales ya estaban presentes en la evolución de la práctica de los docentes.

## Reformas en todos los frentes

Además de la renovación de la enseñanza primaria a la que nos hemos referido, veamos cuáles son las prioridades de la enseñanza pública ginebrina para los próximos años.

*Nueva definición de los objetivos de aprendizaje en la escolaridad obligatoria:* esta tarea va acompañada de un acercamiento progresivo a la evaluación formativa que trata de medir la manera en la que se alcanzan estos objetivos. Esta operación es esencial, pues determina la coherencia del conjunto del sistema de formación.

*Reforma de la enseñanza impartida en el nivel secundario:* introducción de un sistema progresivo de opciones para la profundización de las disciplinas; nuevos cursos de formación desde el inicio del curso 1998 con entrega de los nuevos certificados de madurez<sup>2</sup> en el 2002. Esta reforma conduce a la supresión de los tipos de bachilleratos en beneficio de una formación en la que el alumno, en función de las opciones concretas y complementarias que haya escogido, habrá profundizado en determinados ámbitos de estudio sin pretender por ello convertirse en un especialista.

*Revalorización de la formación profesional:* intensificación de los cursos de formación e introducción de una titulación, compatible con la europea, en el nivel secundario superior<sup>3</sup> y en el terciario<sup>4</sup>. Se trata de una operación de envergadura que exige una estrecha colaboración con los medios profesionales afectados.

*Implantación de un sistema de evaluación del sistema de formación.*

Es difícil exponer de manera somera cuáles son los procesos de decisión que han llevado a la introducción de estas reformas.

### ESTRATEGIAS NACIONALES

Las primeras etapas de la reforma de la formación profesional, es decir, la intro-

ducción del certificado de madurez<sup>5</sup> profesional y la creación de Hautes Écoles Spécialisées (HES) <sup>6</sup> para todo lo relativo a la formación profesional superior, se han emprendido a escala nacional. A causa de la complejidad del sistema democrático suizo, se puede considerar que las disposiciones legislativas del Gobierno y del Parlamento federal han sido adoptadas en plazos bastante cortos, no sin que previamente un procedimiento de consulta a escala nacional haya permitido determinar las líneas maestras del proyecto. No obstante, se puede señalar que la adopción de las normas legislativas no es más que la primera etapa de la reforma. Actualmente, falta concretarla en el plano científico y pedagógico, lo que exige un trabajo considerable en los centros de formación de los distintos cantones.

#### ACCIONES CONCERTADAS ENTRE LA CONFEDERACION Y LOS CANTONES

En lo referente a la madurez para los alumnos de secundaria, decisión tomada en común por la Confederación y los 26 cantones responsables de la formación básica, fue necesario elaborar dos proyectos de forma sucesiva, el primero de los cuales provocó una gran oposición durante el proceso de consulta. En nuestro país, antes de emprender la elaboración de todo proyecto de envergadura, se dirigen estas consultas a todos los partidos políticos y a las instancias afectadas (instituciones de formación, medios profesionales, sobre todo patronales y sindicales). Sólo después, el Gobierno elabora el proyecto definitivo. La diversidad de las prácticas en los diferentes cantones, así como la tradicional búsqueda de consenso entre las diferentes posturas, influyen de forma clara y evidente en el contenido de los proyectos.

En cuanto al nuevo proyecto de madurez en secundaria, que entró en vigor de forma progresiva a partir del comienzo del curso de 1997 en algunos cantones (en Ginebra entrará en 1998), el proceso de decisión habrá conducido a una acción conjunta, habiendo adoptado el Gobierno federal el mismo texto que el estudiado, elaborado y negociado en el seno de la CDIP, que reúne a los 26 cantones. Un proceso de decisión de estas características lleva su tiempo, y el resultado no puede ser la adopción de un proyecto “revolucionario”.

#### ACCIONES A NIVEL CANTONAL

##### EN LAS QUE LA INVESTIGACION EDUCATIVA ACTUA COMO CATALIZADOR

En cuanto a la enseñanza obligatoria, prerrogativa de los cantones, la reformas proceden, en el caso de Ginebra, fundamentalmente de la reflexión de los investigadores, pero también de la evolución de las experiencias y de las prácticas de los docentes así como de sus propias reflexiones y propuestas. La lucha contra el fracaso escolar constituye un motor permanente en la transformación del sistema educativo a escala cantonal.

### **Relaciones con los diferentes actores: el papel crucial de la investigación**

La investigación educativa en Ginebra se inscribe en una larga tradición de reflexiones y experiencias de innovación pedagógica. El Departamento de Instrucción

Pública dispone de su propio servicio de investigación para la educación, que tiene una función de apoyo. También las reformas en curso pueden apoyarse en el resultado de las diversas investigaciones reconocidas tanto en Suiza como en el plano internacional.

#### DE LA INVESTIGACION A LA APLICACION: UNA TRANSICION NO SIEMPRE FACIL

No hay que ocultar que en la introducción de las reformas no se ahorran las críticas a los investigadores. La tensión entre la teoría y la práctica es real y hemos podido observar que los resultados de una investigación no constituían una motivación suficiente para una reforma. Por otra parte, hemos podido comprobar que el lenguaje empleado por los científicos no era necesariamente bien recibido por los profesionales de la educación.

#### EL CAMBIO INTERPRETADO COMO CRITICA

La transformación de un sistema de educación es una tarea que entraña tropiezos y dificultades de todo tipo. Por ejemplo, los principales problemas que se plantean entre los docentes tienen relación con el propio cambio. La introducción de reformas se percibe en gran medida como una crítica a las prácticas existentes y como una forma de rechazo de lo que se ha venido haciendo a lo largo de los años. Por lo tanto, es importante explicar los objetivos de las reformas justificando las razones del cambio y otorgando el reconocimiento necesario al trabajo realizado anteriormente. Es de suponer que la introducción de los procesos permanentes de evaluación del sistema de formación facilitará esta tarea.

La resistencia al cambio se ve también favorecida por una dificultad característica de todo organismo público: es la autoridad política la que decide las reformas que deben realizar los profesionales de la educación. De ello se desprende una cierta tendencia a protestar por unas decisiones que, globalmente, no emanan de los profesionales. De manera más general, hemos observado una cierta resistencia frente a la definición del marco en el cual debían inscribirse las reformas, pues éstas no podían reducirse a la simple suma de unas iniciativas tomadas sobre el terreno. En la actualidad, se ha vuelto necesario delimitar las funciones respectivas de la administración central y de los centros escolares con el fin de fomentar los proyectos de los centros que se inscriben en una estrategia global.

Se trata de conciliar la coherencia necesaria del sistema de formación con el imprescindible margen de autonomía del que deben disponer las escuelas para dar prueba de dinamismo, de motivación y de creatividad.

#### LOS PARTIDOS POLITICOS Y LOS RECURSOS FINANCIEROS

En lo que se refiere a los partidos políticos, las críticas y las objeciones más importantes se refieren a los medios necesarios para llevar a cabo las reformas. El temor de unos a que éstas acarreen gastos suplementarios y el miedo de otros a que no se

asignen los fondos necesarios para sostener la reforma, son temas recurrentes en el debate político. El largo período de prosperidad de los organismos públicos suizos, en particular en el caso de Ginebra, ha hecho que toda noción de cambio vaya unida a la del aumento de los medios económicos. Ahora bien, la crisis actual de las finanzas públicas obliga a admitir que es preciso hacerlo mejor con los medios de que se dispone, estudiando a la vez la forma más racional de utilizar los fondos públicos.

Por otra parte, el sistema democrático suizo y ginebrino está hecho de tal manera que ofrece múltiples posibilidades de intervención a nivel parlamentario. Así, toda reforma llevada a cabo en el seno de la institución escolar puede ser objeto de protesta por vía de petición, moción e incluso proyectos de ley procedentes de parlamentarios cantonales. Estas intervenciones pueden surgir en cualquier momento del proceso de reforma y modificar su curso de manera significativa.

#### TODO CAMBIO PERTURBA

Por último, de manera más general, se puede observar que todo cambio de importancia en nuestro sistema de educación produce resistencias entre la población. Cuanto más profundas son las reformas, mayor es la dificultad de explicarlas de forma sencilla. Hay una cierta paradoja en el hecho de que la escuela es una institución que resulta familiar a todos los ciudadanos, pero aparece también a los ojos de la mayoría como fundamentalmente distinta de la que ellos conocieron. Esto hace más necesaria aún la puesta a punto de unos instrumentos de evaluación que permita a los ciudadanos seguir la evolución de la institución escolar y valorar sus resultados según los criterios más objetivos.

### Las condiciones necesarias para las reformas

Las reformas del sistema de educación emprendidas en Suiza y en Ginebra están en sus comienzos. Por lo tanto, las observaciones que se puedan hacer no tienen valor de conclusiones sobre el resultado de una tarea completa. No obstante, se pueden señalar ya ciertas condiciones importantes para llevar a término nuestras reformas:

*Formulación muy clara de los objetivos de las reformas* para hacerlas comprensibles a los diferentes actores, tanto a nivel político como a nivel operativo. Hay que reconocer que esto requiere tiempo y dedicación por parte del conjunto de los responsables de la administración afectados por las reformas. Hemos podido comprobar que esta explicación de los objetivos constituye un elemento clave que exige a su vez una política de comunicación adecuada.

*Adopción de una evaluación regular del sistema de formación* que permita medir lo más objetivamente posible – con ayuda de otros métodos – los resultados de las reformas emprendidas. Ginebra se está dotando de un instrumento de evaluación global. Además, en lo que respecta a la reforma de la enseñanza primaria, los avances son seguidos por expertos internacionales que se encargan de la evaluación externa. Cada ciudadano posee su propia experiencia y su propia idea de la escuela. Las apreciaciones en cuanto a su grado de calidad

varían con cada individuo. Por lo tanto, hay que recoger datos objetivos que permitan a continuación establecer el consenso más amplio posible sobre las comprobaciones realizadas y las medidas que sean necesarias. La tradición suiza no ha favorecido hasta ahora la implantación de verdaderos sistemas de evaluación. El cantón de Ginebra, así como otros cantones, se dispone en la actualidad a adoptar un sistema de evaluación, tarea que debería verse facilitada por los trabajos internacionales ya emprendidos y sobre todo por los indicadores puestos a punto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

*Colaboración de los padres.* Todos los cambios provocan cierta inquietud. Es especialmente importante, desde el principio de una reforma, dejar claro de qué modo podrán ser escuchados e informados los padres y establecer la función que pueden desempeñar en la implantación de las reformas. Los programas y los métodos pedagógicos son responsabilidad de la institución escolar, pero los padres deben sentir confianza en las reformas. Se trata de un proceso delicado. En el marco de la aplicación de la reforma de la enseñanza primaria, por ejemplo, hemos optado por una representación de los padres en el nivel de la dirección de la reforma. Pero esto no sirve de nada si, en el terreno, no se explica el cambio por medio de verdaderas campañas de explicación y motivación, lo que puede llegar a ser realmente complejo en un ámbito como el de la educación en el que lo esencial no es necesariamente fácil de describir y explicar.

*Adaptación de la formación de los docentes.* Las reformas actuales del sistema de educación también tienen sus consecuencias en el ejercicio de la profesión docente. Esto conduce a revisar la formación de los docentes, tanto en el nivel inicial como en la formación continua. Hay que ser consciente de las dificultades inherentes a la transformación de los métodos de trabajo. Considerando que muchos docentes han escogido su profesión por la gran libertad que ésta deja a la práctica individual, el hecho de que las reformas exijan más colaboración y trabajo en común acarrea discusiones y dificultades. La formación debe servir para facilitar la transición.

*Participación de los docentes* en la aplicación de las reformas. Las reformas no se hacen por decreto, sino que necesitan el apoyo activo de los diferentes actores y muy especialmente de los docentes. Es necesario que éstos se impliquen y sigan el proceso desde el principio. Por lo tanto, se necesita disponer del presupuesto y del tiempo necesarios para facilitar esta participación. La aplicación de las reformas plantea también la cuestión del acuerdo implícito o explícito de los que tienen que aplicarlas. Nunca se produce unanimidad en torno a una reforma y menos aún cuando está en sus comienzos, por lo que conviene adoptar una estrategia que permita aumentar el grado de adhesión al cambio.

A modo de conclusión, señalemos la importancia del tiempo en la evolución del sistema educativo. Las transformaciones profundas que experimenta la sociedad exigen que la escuela evolucione también. Los ciudadanos esperan que la formación sea adecuada a las exigencias sociales, culturales y económicas, a corto y a medio

plazo, pero los efectos de las reformas que se ponen en marcha sólo se ven con el tiempo. Este fenómeno puede hacer más difícil la gestión de las expectativas legítimas de la sociedad con respecto al sistema de formación. Pero el hecho que debemos tener siempre presente es que los jóvenes, en Ginebra, entran en la escuela con cuatro años y muy pocos son los dejan todo tipo de formación antes de los 19 o los 20. Nuestra obligación es velar por que el sistema, a la salida, ofrezca a cada uno de ellos las mejores oportunidades de inserción profesional, social y cultural. Es el reto en el que deseamos inscribir nuestras reformas.

Si tuviera que resumir en una sola frase el objetivo de todas estas transformaciones progresivas del sistema de formación, diría: preparar a los jóvenes para convertirse en adultos libres y responsables.

## Notas

1. Walo Hutmacher, *Quand la réalité résiste à la lutte contre l'échec scolaire: analyse du redoublement dans l'enseignement primaire genevois* [Cuando la realidad se resiste a la lucha contra el fracaso escolar: análisis de la repetición de curso en la enseñanza primaria ginebrina], Ginebra, Service de la recherche sociologique, 1993. ( Cuaderno n° 36.)
2. La *madurez* en Suiza, llamada "madurez gimnástica" (es decir, examen de fin de ciclo para los alumnos de secundaria) es el equivalente del bachillerato francés.
3. Se trata del segundo ciclo de la enseñanza secundaria. En la formación profesional, este ciclo de tres años de aprendizaje culmina con el certificado federal de capacidad (CFC).
4. En la formación profesional, el nivel terciario es el equivalente al nivel universitario.
5. El CFC, si va acompañado de un cierto número de cursos de cultura general, conduce al certificado de madurez profesional (bachillerato profesional).
6. El que obtiene el certificado de madurez profesional puede ser admitido en una Haute École Spécialisée, donde continuará su formación hasta la obtención de un título profesional (el equivalente, en la formación profesional, a la licenciatura universitaria).



---

# ESPAÑA: EL PROCESO DE DECISION EN EL CAMBIO EDUCATIVO

---

*Álvaro Marchesi*

---

Los cambios educativos son inevitables y necesarios. Al estar inmerso el sistema educativo en una sociedad en permanente transformación, es imposible concebir que la institución educativa pueda mantenerse alejada de las modificaciones que permanentemente se van sucediendo. Las innovaciones que se producen en todos los ámbitos – económico, social, cultural, científico, artístico – presionan a las instituciones educativas para que se adapten a las nuevas realidades. Al mismo tiempo, el sistema educativo trata de reaccionar para hacer frente a los cambios externos que le impiden alcanzar los fines que se propone.

Pero no todo cambio supone progreso. Ni los cambios sociales ni los educativos conducen ineludiblemente a una mejora en el bienestar de los ciudadanos o en la formación de los alumnos. Es preciso analizar qué orientación adoptan y qué consecuencias producen en el funcionamiento del sistema para valorar su adecuación. En esta evaluación hay que tener en cuenta que los cambios en educación no son momentos concretos, sino que se producen a lo largo del tiempo y que tan importantes son los objetivos del cambio como el propio proceso del cambio.

No existe tradición suficiente en el estudio de los procesos de cambio en los sistemas educativos o en los centros docentes. Sin embargo, en los últimos años se ha producido un incremento considerable en el estudio de las modificaciones educativas planificadas. La tradicional estabilidad de los sistemas educativos está

---

*Versión original: español*

*Álvaro Marchesi (España)*

Catedrático de psicología evolutiva y de la educación en la Universidad Complutense de Madrid. Sus estudios se han orientado sobre todo a los problemas de lenguaje en la infancia, la calidad de la enseñanza y el cambio educativo. Durante trece años, hasta 1996, ha trabajado en el Ministerio de Educación de España. Inicialmente fue el responsable del programa de integración de alumnos con necesidades educativas especiales. Posteriormente colaboró en el diseño y la puesta en práctica de la reforma educativa aprobada en 1990. Desde 1992 a 1996 fue Secretario de Estado de Educación.

dejando paso al impulso de innovaciones permanentes que intentan responder a las aceleradas transformaciones sociales y tecnológicas. Es preciso saber más sobre la educación, pero también conocer mejor el alcance de los cambios que se producen en el mundo educativo. Como han apuntado Fullan y Miles (1992, pág. 745), “ningún cambio sería más fundamental que una amplia expansión de la capacidad de los individuos y de las organizaciones de comprender y abordar el cambio”. El análisis de las condiciones y de los factores que impulsan el proceso del cambio ha de formar parte de los incipientes modelos sobre las reformas en educación.

Estas consideraciones iniciales ponen de relieve la importancia de reflexionar sobre el cambio en la educación desde las más diversas perspectivas. Una de ellas es la que se va a plantear en este artículo: el punto de vista de una persona que orientó y planificó la reforma educativa en España durante diez años. Es una de las posibles perspectivas. Lo que en estas páginas se expone sirve principalmente para conocer el proceso de adopción de decisiones en una reforma educativa de tanta amplitud como la que se está llevando a la práctica en España y la valoración personal del resultado de esas decisiones. Las repercusiones de estas decisiones, su capacidad para transformar realmente el sistema educativo y el grado en el que se han cumplido los objetivos previstos requieren una evaluación más objetiva, amplia y contrastada, que se ha de realizar a lo largo de varios años.

El artículo no pretende exponer las razones de la reforma, ni su significado, ni el conjunto de sus objetivos sociales y educativos, ni todos los factores que se tuvieron en cuenta para hacer posible su puesta en práctica. Su finalidad es más limitada: valorar el proceso de adopción de decisiones y la influencia que ejercieron en él los distintos sectores sociales.

## **La definición de los objetivos de la reforma educativa**

La reforma educativa, tal como quedó plasmada finalmente en la Ley aprobada por el Parlamento en 1990, fue el resultado de un largo proceso de elaboración. Los objetivos que inicialmente se plantearon fueron modificándose y ampliándose hasta que confluyeron en la opción, mayoritariamente aceptada, de cambiar el conjunto del sistema educativo. Este proceso duró prácticamente diez años: de 1981 a 1990. El tiempo previsto para llevar a la práctica este cambio fue de otros diez años.

### **LA ETAPA EXPERIMENTAL**

Las primeras iniciativas de cambio se centraron exclusivamente en la reforma de las enseñanzas medias, que abarcaban las opciones académica y profesional que se extendían desde la finalización de la educación obligatoria hasta la universidad. Los principales problemas que se constataron en aquel momento fueron los siguientes:

- extensión limitada de la educación obligatoria, que terminaba a los 14 años cuando la edad laboral estaba establecida a los 16;
- orientación casi exclusiva de los alumnos que estudiaban Bachillerato (vía académica)

- hacia la universidad, sin que ésta pudiera atender la creciente demanda existente;
- desvalorización de la formación profesional;
- necesidad de descentralizar las decisiones y la gestión en la educación, en correspondencia con el nuevo Estado autonómico que se estaba construyendo.

En 1981, el Ministerio de Educación presentó un primer documento en el que se contemplaban tres objetivos principales: la escolarización plena hasta los dieciséis años; la organización de un primer ciclo de enseñanza secundaria en el que se fusionaran los dos primeros años de bachillerato y de formación profesional; y un nuevo modelo de enseñanza técnica y profesional.

En 1982 se produjo el cambio de gobierno en España. El programa electoral del Partido Socialista, ganador de las elecciones, contemplaba, entre otros compromisos, la extensión de la educación obligatoria hasta los 16 años y la reorganización de las enseñanzas medias.

Una de sus primeras iniciativas fue poner en marcha, con carácter experimental, los cambios previstos en los centros que decidieran participar voluntariamente. Durante siete años, y hasta que se adoptaron las decisiones definitivas, un número importante de centros educativos, que se ampliaban cada año, llevaron a la práctica los cambios inicialmente previstos. Esta estrategia de cambio fue, en general, muy ventajosa. Por una parte sensibilizó a la comunidad educativa en cuanto a la importancia de la reforma e implicó a bastantes profesores, los más ilusionados y motivados. Por otra parte permitió obtener una información muy valiosa sobre los problemas y la resistencia a los cambios, junto con los aciertos y las limitaciones del modelo inicial. También tuvo sus problemas: la coexistencia de varios tipos de enseñanza durante muchos años fue una fuente de desajustes. Los equipos de profesores que participaron en esta etapa experimental no vivieron de forma satisfactoria los cambios que finalmente se realizaron y que sólo coincidieron en parte con el proyecto original.

#### LA ETAPA DE DISEÑO Y DE DEBATE

Después de cuatro años de experimentación, el Ministerio de Educación presentó un diseño más definitivo de la reforma educativa para que fuera debatido por el conjunto de la comunidad educativa. En él se mantenía el objetivo inicial de extender la educación obligatoria hasta los dieciséis años, pero se integraba en un proyecto mucho más ambicioso de acometer una reforma profunda de todo el sistema educativo. (Un análisis más extenso del proyecto de reforma puede encontrarse en Marchesi, 1992, y Martín Ortega, 1996).

Durante dos años se produjo un amplio debate, no exento de conflictividad a causa las reivindicaciones salariales de los profesores. En su transcurso se manifestaron posiciones coincidentes con los principales objetivos de la reforma, pero discrepantes en torno a cuestiones específicas: los profesores de secundaria veían con cierta reticencia el modelo de educación secundaria de seis años de duración en el que los cuatro primeros tenían un carácter compresivo para todos los alumnos y preferían que sólo tres de esos años fueran comunes; los representantes de la enseñanza

privada, que aceptaban el modelo propuesto, desconfiaban de que fueran a recibir los recursos necesarios; los sectores confesionales discrepaban del tratamiento que se otorgaba a la enseñanza de la religión. En general, toda la comunidad educativa echó en falta tres grandes apartados: el coste de la reforma, la planificación de su implantación, y el currículo de cada una de las etapas y áreas de la enseñanza.

En 1989, el Ministerio de Educación presentó el Libro Blanco de la Reforma Educativa. En él se concretaron los principales objetivos del cambio educativo y se dieron respuestas a las insuficiencias detectadas en el primer documento: se calculó el coste económico de la implantación de la reforma, se incorporó una planificación detallada de la nueva red de centros educativos y se presentó el nuevo currículo básico de cada una de las etapas educativas: infantil, primaria y secundaria. Los documentos curriculares fueron sometidos a un nuevo proceso de debate antes de su aprobación definitiva. Los objetivos de la reforma se extendieron a todo el sistema educativo anterior a la universidad y pueden resumirse en los cinco siguientes:

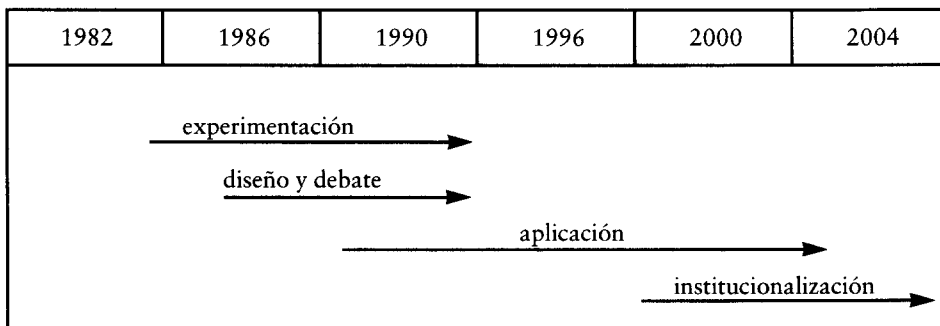
1. Extensión de la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años.
2. Modificación de las etapas educativas con el fin de dar una mayor coherencia a la prolongación de la educación obligatoria. Al mismo tiempo, se estableció una nueva etapa de educación infantil anterior a la educación primaria.
3. Cambio substancial de la formación profesional. Se propuso un nuevo tipo de enseñanzas, más relacionadas con las demandas del mundo laboral, con una mayor importancia a la formación en las empresas, y más conectadas con las ofertas formativas que se realizan desde el sector laboral.
4. Mejora de la calidad de la enseñanza. Junto con las propuestas anteriores se estableció un conjunto de iniciativas destinadas a lograr un mejor funcionamiento de los centros docentes. Entre las más importantes hay que destacar: el cambio en los objetivos y contenidos del currículo, la mayor autonomía otorgada a los centros, la elaboración de un plan nacional de formación de los profesores y la extensión de la evaluación.
5. Medidas para conseguir una mayor igualdad en la educación. La extensión de la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años es ya un objetivo que aproxima la enseñanza a los sectores con menos recursos y contribuye a dar a todos los alumnos similares oportunidades de acceso a los estudios de secundaria. Además, se propusieron iniciativas para ampliar las ayudas económicas a las familias con menos recursos, con vistas a favorecer la integración de los alumnos con necesidades educativas especiales, y para dedicar una mayor atención a los centros que escolarizan a alumnos con mayores problemas educativos.

Todos estos objetivos fueron finalmente recogidos y articulados en una ley aprobada por el Parlamento en 1990: la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). El Partido Socialista, mayoritario en aquel momento, los Partidos Nacionalistas Catalán y Vasco, el Partido de la Izquierda Unida y otros partidos minoritarios votaron a favor de la Ley. En total, en torno al 70% de los parlamentarios. Sólo el conservador Partido Popular, en el momento de escribir estas líneas en el gobierno, votó en contra.

## LA ETAPA DE APLICACION

La aprobación de la Ley en el Parlamento fue un paso necesario que abrió una nueva etapa en el proceso de cambio: la aplicación de la reforma. Una etapa cuya duración se estableció en diez años, tiempo que fue considerado necesario para llevarla a la práctica. La Figura 1 recoge de forma resumida las distintas etapas de la reforma educativa.

FIGURA 1: Etapas de la reforma educativa española



El proceso de aplicación de la reforma fue, y aún es, mucho más complicado que la fase anterior. Las propuestas que inicialmente habían recibido el apoyo de la mayoría de los sectores sociales presentaron después graves problemas en su puesta en práctica cuando el colectivo de personas más afectado sintió sus consecuencias. Los equilibrios a los que se llegó en la fase de decisión se rompieron cuando se entró en la etapa de puesta en práctica y las ventajas obtenidas se olvidaron a la hora de aceptar las concesiones. Los acuerdos con determinados colectivos suelen producir consecuencias a veces no aceptables para otros.

La aplicación de la reforma no es solamente una etapa en la que es preciso enfrentarse con las resistencia al cambio. Es también un tiempo en el que se comprueba que algunas decisiones no son acertadas, que las protestas de algunos colectivos son razonables y que determinadas condiciones necesarias para llevar a la práctica la reforma no se reúnen. Esta constatación conduce a la necesidad de impulsar nuevas adaptaciones y cambios. Ésta es sin duda la realidad de la reforma española. Durante estos últimos años ha resultado necesario adaptar el calendario de aplicación de la reforma por problemas presupuestarios, negociar nuevos incentivos económicos con los profesores, y desarrollar nuevas iniciativas para dar más autonomía a los centros, ampliar los sistemas de evaluación y reforzar el papel de los equipos directivos, que en España son elegidos por la comunidad educativa. El proceso de aplicación de la reforma no es simplemente una etapa en la que se llevan a la práctica las decisiones adoptadas por el Parlamento. Es la etapa en la que se comprueba la viabilidad de la hipótesis inicial de cambio y en la que se producen las mayores tensiones. Es la etapa en la que existe el riesgo de que se olviden las razones del cambio, razones en torno a las que había un amplio consenso pocos

años antes. Es la etapa en la que las urgencias políticas pueden desvirtuar los objetivos previstos. Es la etapa, finalmente, en la que la negociación y la flexibilidad deben combinarse con la firmeza y la claridad en los objetivos que se pretenden conseguir.

## **La influencia de los distintos sectores en las decisiones adoptadas**

Una reforma tan amplia y tan dilatada en el tiempo necesita un contacto permanente con los distintos sectores de la comunidad educativa. El proceso de cambio en España ha tenido como planteamientos estratégicos esenciales la consulta y la negociación permanente. No ha sido una tarea sencilla ni siempre se ha visto acompañada por el éxito. Tres factores han limitado la influencia positiva de esta práctica de negociación con todos los sectores sociales:

1. Las posiciones y los intereses de unos y de otros no eran coincidentes en muchos casos. Las propuestas de los sindicatos de profesores en relación con la jornada laboral, por ejemplo, chocaban con los intereses de los padres que reclamaban un horario escolar más amplio. Un segundo ejemplo: durante los primeros años de aplicación de la Ley, se pactó con los sindicatos de profesores un sistema transitorio para que los docentes que ocupaban una plaza de forma interina tuvieran más posibilidades de acceder a un contrato definitivo. Este acuerdo suscitó un enorme rechazo por parte de los alumnos que terminaban sus estudios durante esos años y, también, de la opinión pública.
2. Las negociaciones y acuerdos con los representantes de los distintos sectores sociales no eran en muchos casos conocidas por sus representados. Muchos profesores han señalado que la reforma se hizo sin consultar con ellos, cuando de hecho se mantuvo un proceso de diálogo permanente con sus sindicatos.
3. Los acuerdos a los que finalmente se llegaba no eran aceptados por todos los afectados, lo que generaba tensiones y malestar. Estas posiciones más críticas eran las que normalmente recogían los medios de comunicación.

De todas formas, y a pesar de estas limitaciones, la negociación ha sido uno de los ejes básicos del proceso de reforma. En la búsqueda de acuerdos era necesario equilibrar los objetivos de la reforma con los intereses de los distintos colectivos implicados en la misma. La negociación se desarrolló en dos planos distintos, uno más global y otro más sectorial o bilateral, y tuvo características diferentes en las dos grandes etapas del cambio educativo: la de debate y la de implantación. Además, en función de los temas que se discutían, los interlocutores no eran los mismos ni tenían la misma influencia.

### **LA NEGOCIACION INSTITUCIONAL GLOBAL**

En 1985 se creó en España el Consejo Escolar del Estado, órgano consultivo del Ministerio de Educación para todos los temas relevantes en su ámbito de actuación. En este Consejo están representados todos los sectores de la comunidad educativa: sindicatos de profesores, asociaciones de padres, asociaciones de alumnos, empre-

sarios de la enseñanza, Iglesia católica y personas de reconocido prestigio en la enseñanza. Su función es doble: emitir un dictamen, que no es preceptivo, sobre todas las normas que elabore el Ministerio de Educación y realizar un informe anual sobre la situación de la educación en España. En ambos casos, la valoración positiva o negativa del Consejo tiene una gran influencia en las decisiones finales y en la opinión pública.

La dinámica de debate casi permanente en la que estuvo el Consejo Escolar del Estado ante el número tan elevado de iniciativas que suponía el desarrollo de la reforma fue muy positiva. Por una parte, permitió a los distintos sectores conocer la opinión de los demás y ayudó a flexibilizar posiciones y a buscar puntos de encuentro. Por otra parte, obligó a la administración educativa a tener en cuenta los puntos de vista de los interlocutores sociales. Este progresivo clima de entendimiento no impidió tensiones serias y debates airados, especialmente cuando los temas fueron más relevantes. El debate sobre la Ley de la reforma educativa (LOGSE) es un buen ejemplo. Después de largas negociaciones, el Ministerio de Educación no consiguió que los sindicatos más representativos de los profesores, de tendencia progresista, aceptaran el texto que se iba a someter a votación en el pleno del Consejo Escolar del Estado. Presentaron una propuesta alternativa más crítica. Sin embargo, fue derrotada porque, entre otros, los sectores de la enseñanza privada y confesional apoyaron el informe favorable.

Las posiciones de unos y de otros en el Consejo Escolar no eran siempre coincidentes en favor o en contra de las posiciones del Ministerio de Educación. En dos temas la polarización entre unos y otros era clara: en los debates sobre la enseñanza pública y privada, y en la enseñanza de la religión en los colegios. En el primer caso, las posiciones del Ministerio de Educación, más favorables a la defensa de la enseñanza pública, recibían el apoyo de padres y profesores vinculados a este tipo de enseñanza. En el segundo caso, la posición del Ministerio de Educación era equidistante entre los que se oponían a la enseñanza de la religión en los colegios y aquellos otros que reclamaban algún tipo de formación religiosa para los que no deseaban participar en estas actividades. Los debates sobre este punto fueron interminables y no satisficieron a nadie. Ambos sectores, laicos y confesionales, acusaron al Ministerio de plegarse a las demandas de los contrarios.

La claridad de las posiciones que se manifestaban en estos temas no se extendía a aquellos otros más estrictamente educativos o con menos carga ideológica. Las discusiones sobre la organización de las enseñanzas, la formación profesional, el papel de los directores, la evaluación de los centros, etc. reflejaban posturas más fluidas. Por ejemplo, había un amplio acuerdo en todo lo relativo a la formación profesional. En cambio, todos los sectores se unían frente al Ministerio de Educación para reclamar más recursos económicos, aunque las discrepancias empe- zaban cuando se estudiaba el modo de distribuir esos recursos. En el modelo y en la organización de las enseñanzas se manifiestan diferencias entre los representantes de la enseñanza pública y los de la privada. Los sectores vinculados con la enseñanza pública eran más favorables a iniciativas en favor de la enseñanza comprensiva, de la compensación de las desigualdades y de la equidad en el acceso a la

enseñanza. Los sectores más relacionados con la enseñanza privada eran más favorables a una mayor autonomía de los centros, al papel de los equipos directivos y a los programas de evaluación. El modelo propuesto por el Ministerio de Educación coincidía con los primeros en el fortalecimiento de la enseñanza pública y en las medidas para favorecer una mayor igualdad de oportunidades, mientras que se aproximaba a los segundos en el refuerzo de determinados factores relacionados con la calidad de la enseñanza. En otros temas, como el de la participación de la comunidad educativa en los centros, las posiciones se cruzaban. Padres y alumnos, cualquiera que fuera su procedencia, defendían una mayor participación frente a los profesores, quienes unían sus fuerzas para oponerse a estas iniciativas y reclamar para ellos un mayor protagonismo en las decisiones.

#### LA NEGOCIACION SECTORIAL

El diálogo y la negociación bilateral con los distintos sectores de la comunidad educativa fue tan importante, o incluso más importante en algunas ocasiones, que el sostenido con todos de forma conjunta. Los problemas laborales y profesionales que plantearon los profesores a lo largo de todo el proceso de diseño y aplicación de la reforma fueron los más difíciles de resolver y los que exigieron más tiempo y esfuerzo. El Ministerio era consciente de que un compromiso de los profesores con la reforma educativa era necesario para asegurar la consecución de sus objetivos y para transmitir a los padres y a la opinión pública la viabilidad de la misma. Las actitudes de los profesores variaban en función de la etapa educativa en la que impartían las enseñanzas. Un porcentaje mayoritario de profesores de educación infantil, de primaria y de formación profesional sintonizaban con la reforma propuesta porque entendían mejor la función social de la educación y estaban más acostumbrados a la enseñanza de todos los alumnos. Al mismo tiempo, constataban que la reforma suponía esfuerzo pero también que mejoraban sus condiciones laborales y profesionales. La situación de los profesores de secundaria era diferente. La generalización de la educación en la etapa secundaria, los cambios en el currículo y en la organización de los centros y la mayor diversidad de alumnos que encontraban en las aulas les planteaban problemas para los que no se sentían preparados. Además, su modelo de educación secundaria estaba más próximo al del sistema educativo anterior, que tenía un carácter más académico y selectivo. También consideraban que el esfuerzo que suponían los cambios no se correspondía con suficientes mejoras laborales y profesionales.

Las negociaciones con los grupos políticos con representación parlamentaria y con los gobiernos de las comunidades autónomas que tenían competencias en educación fueron más puntuales. Sin embargo, los acuerdos a los que se llegaban tenían después una mayor repercusión en la orientación del cambio educativo. Hay que señalar que la experimentación de la reforma se realizó en todas las comunidades autónomas, algunas de ellas regidas por gobiernos de un signo político diferente al del gobierno central. Esto supuso un trabajo conjunto y una reflexión compartida que facilitó después el apoyo mayoritario a la ley de la reforma educa-



tiva (LOGSE). Los problemas que durante la etapa de aplicación de la reforma vivieron las distintas comunidades autónomas fueron muy similares, lo que facilitó acuerdos conjuntos y soluciones comunes.

El contacto con los medios de comunicación fue otro de los aspectos que se tuvieron especialmente en cuenta. En la etapa de diseño y debate las opiniones eran recogidas sin darles una gran relevancia. La presentación del Libro Blanco de la reforma y la aprobación de la Ley tuvo una gran acogida y concitó el apoyo mayoritario de los medios de comunicación. La situación cambió durante la etapa de aplicación. En primer lugar porque los primeros años de la década de los noventa tuvieron presupuestos más restringidos en educación, lo que generó una dinámica de mayor escepticismo. En segundo lugar porque aparecieron los problemas, las urgencias, las demandas de todos los sectores sociales. Era difícil transmitir a la opinión pública y a los colectivos afectados que para cumplir determinados compromisos, como la presencia de profesores especialistas en música en todos los centros de primaria, la escolarización de todos los niños de tres años, la construcción de institutos de secundaria en todos los pueblos de más de tres mil habitantes o la generalización de los departamentos de orientación, se había establecido un plazo de diez años. Los ciudadanos esperaban que fuera de forma inmediata y no entendían ni los retrasos ni que otros pueblos o colegios empezaran antes que ellos.

La comunidad científica mantuvo una posición desigual en relación con el desarrollo de la reforma. Un amplio colectivo pedagógico sintonizó con los objetivos de la reforma en la medida en que eran los que habían venido reclamando durante muchos años. Sectores más minoritarios estimaron que la reforma era demasiado tímida o que no acertaba en los planteamientos que la sociedad reclamaba en esos momentos. Los profesionales vinculados a las distintas áreas científicas reaccionaron en gran medida en función de su actitud ante los cambios propuestos y de la importancia que se otorgaba a su disciplina.

## Lecciones de la experiencia

No es fácil valorar las decisiones adoptadas en el pasado con los ojos del presente. Cada momento histórico tiene sus condicionantes y en ellos se producen presiones y expectativas que orientan determinadas decisiones. Con el paso del tiempo, al modificarse el contexto inicial, se pone de manifiesto que aquellas soluciones están desajustadas. Pero esta constatación no siempre significa que se ha cometido un error, sino más bien que es preciso rectificar porque las condiciones han cambiado. Si esta nueva decisión, más acertada ahora, se hubiera adoptado en el pasado tal vez no hubiera sido la correcta. Señalada esta precaución inicial, se pueden obtener algunas conclusiones relevantes sobre la experiencia española.

1. Las reformas educativas no son solamente un problema técnico. Suponen una opción ideológica sobre los objetivos de la educación y sobre la manera más adecuada de conseguir una educación que tenga mayor calidad y más equidad. Sin duda todos los esfuerzos por cambiar la educación tienen esta misma aspiración. Pero ni su concepción de la educación es la misma ni las consecuencias

que producen son iguales. La reforma española no comparte la ideología liberal que incorpora al funcionamiento del sistema educativo las reglas del mercado y la competencia entre los centros docentes y que ve en la libertad de elección de los padres el mecanismo fundamental para mejorar la calidad de la enseñanza. Por el contrario, su opción ideológica se basa en el apoyo al sistema público de enseñanza y en el desarrollo de un conjunto de factores que faciliten el acceso de todos los alumnos a una educación de calidad: mayor autonomía de los centros; apoyo a la elaboración de proyectos diferenciados; modelos de evaluación que tengan en cuenta tanto el contexto socioeconómico como los procesos educativos y los resultados de los alumnos; sistemas de información que recojan los proyectos y compromisos de los centros y no la comparación de los resultados académicos de los alumnos; programas de educación compensatoria que proporcionen más recursos y mejores condiciones a aquellos centros que escolarizan alumnos con más problemas de aprendizaje.

2. Las etapas de experimentación y debate son necesarias cuando los cambios que se proponen son profundos. La estrategia elegida en la reforma española puede considerarse acertada. Un tiempo inicial en el que los objetivos educativos seleccionados se comprueban en algunos centros y en el que se plantea un amplio debate sobre los mismos permite sensibilizar al conjunto de la comunidad educativa y acometer los cambios con mayores garantías de acierto. Sin embargo, también hay que reconocer que el tiempo dedicado a esta etapa fue excesivo. La experimentación y el debate pueden hacerse de forma casi simultánea, lo que permite llevar a la práctica los cambios de forma más rápida. Hay que reconocer, no obstante, que este último planteamiento no fue posible en España. En 1986 y 1987 hubo importantes huelgas y manifestaciones de alumnos y de profesores reclamando mejores condiciones en la enseñanza. No se plantearon contra la reforma educativa, todavía en fase incipiente, pero aconsejaron a sus responsables políticos crear un clima de mayor tranquilidad y acuerdo antes de adoptar las decisiones definitivas y llevarlas a la práctica.
3. El control del tiempo es una variable fundamental para el éxito de los cambios. Las innovaciones deben realizarse conociendo el tiempo necesario para su correcta aplicación e institucionalización. Las urgencias políticas, administrativas o personales, que miden el tiempo con parámetros diferentes a los que derivan de los procesos de cambio en la educación, conducen normalmente a cambios superficiales y poco duraderos o, en el peor de los casos, a la irritación y al desánimo. Las reformas educativas exigen un tiempo suficiente, en función de su ámbito y extensión. Pero un tiempo excesivamente dilatado, por los conflictos existentes, tiende a consolidar las resistencias y hace más difíciles los cambios.
4. Es necesario un diálogo permanente con todos los sectores de la comunidad educativa. Un diálogo en el que se genere un clima de confianza y de seriedad en el cumplimiento de los compromisos que finalmente se alcanzan. No quiere

esto decir que siempre pueden alcanzarse acuerdos o que no habrá conflictos. Lo que se intenta subrayar es que el estilo de la comunicación favorece o dificulta el acuerdo posterior. Las buenas relaciones personales ayudan a encontrar soluciones. Por el contrario, una mala relación, al margen de otras consideraciones ideológicas o políticas, genera una mayor desconfianza y dificulta los acuerdos.

Hay que tener en cuenta que la información que se da a los interlocutores sociales y los compromisos a los que se llega con ellos no siempre son conocidos por las personas a las que representan. La negociación con los representantes sindicales de los profesores no debe ser obstáculo a que exista al mismo tiempo una política de información permanente hacia el conjunto del profesorado, especialmente hacia aquellos que tienen una mayor responsabilidad: inspectores y directores.

5. Las expectativas de los profesores y sus condiciones laborales y profesionales deben tenerse permanentemente en cuenta. Las innovaciones futuras han de contemplar necesariamente no sólo la implicación que se solicita a los profesores, sino también su valoración positiva de los cambios propuestos. Conseguir que la mayoría de los profesores participen activamente es ya una garantía de éxito. Para llegar a este punto es preciso que los cambios propuestos tengan en cuenta el desarrollo profesional de los profesores, su satisfacción en el trabajo que realizan. Una satisfacción que está asociada a condiciones laborales, a valoración social y a incentivos profesionales por el esfuerzo demandado y realizado. Todo cambio ha de tener en cuenta a los profesores que se van a sentir implicados en él. Pero una de las reformas más acuciantes es la que se dirige directamente hacia la modificación de las condiciones en las que realizan su actividad docente, de tal manera que el trabajo en equipo, la formación, la innovación y la dedicación sean reconocidas e incentivadas.
6. Los cambios deben tener en cuenta la situación de cada centro. Los cambios educativos han de desarrollarse de forma descentralizada, permitiendo soluciones plurales ante los problemas que se encuentran. Los modelos lineales y secuenciales del cambio deben dejar paso a modelos más interactivos y graduales, en los que se adaptan las innovaciones a las características específicas del entorno social y cultural.
7. Un objetivo importante del cambio educativo es favorecer la transformación de la cultura de los centros y su desarrollo organizativo. Las innovaciones deben orientarse a modificar las creencias, los valores y las relaciones que existen en los centros docentes. Las innovaciones que tienen voluntad de perdurar han de impulsar al mismo tiempo la organización de los centros. Cambios en la participación, en la coordinación interna, en la función del equipo directivo y en la cultura organizativa de los centros son requisitos imprescindibles para promover y consolidar las reformas.
8. La estabilidad del proyecto es una condición necesaria para garantizar la eficacia y profundidad del cambio. Las modificaciones en los objetivos o en las

estrategias, sin que existan razones de peso para ello y sin que sean convenientemente explicadas, generan perplejidad y desconcierto y conducen al desánimo. Uno de los factores positivos más importantes que ha tenido la reforma educativa española ha sido que desde 1982 hasta 1996 ha existido un mismo proyecto. A lo largo de este tiempo, ha habido cinco ministros de educación distintos, pero todos ellos han mantenido las líneas básicas de la reforma, con las lógicas adaptaciones y los énfasis propios requeridos por cada etapa o que resultantes de cada estilo personal.

9. Las expectativas que se generen deben ser ilusionantes pero realistas. Un proyecto de reforma tiene que concitar el apoyo de la mayoría de los sectores de la sociedad porque consideran que los objetivos que se pretenden son necesarios, que es posible alcanzarlos y que las ventajas compensan los esfuerzos pedidos. La credibilidad del proyecto y de las personas que inicialmente lo impulsan son condiciones que influyen en la participación. Sin embargo, este dinamismo inicial no debe ocultar los problemas que van a plantearse y el esfuerzo que va a ser necesario para conseguir los fines previstos.

Estas reflexiones surgen de la experiencia de un ambicioso y dilatado proceso de cambio educativo. Una reforma cuyo diseño general, objetivos básicos y estrategias de cambio pueden considerarse positivos. Se necesita, sin embargo, más tiempo para comprobar el alcance de las transformaciones realizadas.

## Referencias

- Fullan, M.; Miles, M. 1992. Getting reform right: what works and what doesn't work. [Llevar adelante la reforma: cómo hacerlo y cómo no hacerlo]. *Phi Delta Kappan* (Bloomington, Indiana), vol. 73, n° 10, págs. 745-752.
- Marchesi, A. 1992. Educational reform in Spain [La reforma educativa en España]. *International review of education* (Instituto de la UNESCO para la Educación, Hamburgo), vol. 38, n° 6, págs. 591-607.
- Martín Ortega, E. 1996. La reforma española cinco años después. *Perspectivas* (UNESCO-OIE, Ginebra), vol. XXVI, n° 3, págs. 635-655.

---

# FINLANDIA:

---

## LA REESTRUCTURACION DE LA EDUCACION SUPERIOR

---

*Olli-Pekka Heinonen*

---

### **Programa del gobierno actual**

En Finlandia siempre se ha considerado que la política educativa es uno de los aspectos más importantes de la política social del país. Al comienzo de su mandato, todos los gobiernos elaboran un programa exponiendo sus principales objetivos y definiendo los rasgos fundamentales de sus políticas en ámbitos de importancia nacional. Sobre la base de este documento, los ministros elaboran planes más detallados y ejecutan las medidas necesarias para conseguir sus objetivos.

En Finlandia hemos gozado tradicionalmente de un consenso político y social en cuanto a la orientación de la política educativa. Esto se refleja en la realidad del gobierno actual, que (a pesar de estar constituido por cinco partidos, desde la izquierda tradicional hasta los conservadores y, el primero en Europa, el Partido Verde o Ecologista) no ha tenido que enfrentarse a conflictos políticos graves para llevar a cabo su estrategia educativa.

Según el programa de este gobierno, su política educativa se basa en la necesidad de aumentar el nivel educativo del conjunto de la población y aplicar el principio de aprendizaje para toda la vida. Además, garantiza a todos los jóvenes el derecho a un ciclo integral de nueve cursos, seguido de la escuela secundaria superior (tres años) o la formación profesional.

---

*Versión original: inglés*

*Olli-Pekka Heinonen (Finlandia)*

Ministro de educación y miembro del Parlamento de Finlandia. Licenciado en derecho por la Universidad de Helsinki. Ha sido profesor, asesor especial del Ministro de Educación y Presidente del Consejo Nórdico de Ministros. En sus numerosos artículos y discursos pronunciados en Finlandia y en el extranjero, ha puesto de relieve el papel de la cultura finlandesa, la noción de sociedad de la información, la cooperación internacional y los intercambios en la educación.

La sociedad finlandesa se vio sacudida por una profunda recesión sin precedentes a comienzos de los años noventa, algo que inevitablemente marcó el debate sobre la educación y la prioridad que se asignaba a los objetivos. Una de las consecuencias graves de la recesión es el desempleo. Éste se debe en parte a las fluctuaciones en la economía global, pero fundamentalmente a la monovalencia que caracteriza a la estructura económica de Finlandia y a otros problemas estructurales.

Para reducir el desempleo y promover una recuperación significativa de la estructura industrial y económica de Finlandia, el gobierno está decidido a potenciar la calidad de la educación y su relevancia en el lugar de trabajo. Como parte de esta iniciativa, se ha lanzado un proceso de evaluación sistemática y se ha aligerado la maquinaria normativa que controla la educación. También se han introducido varias medidas educativas a corto plazo con el fin de reducir el desempleo. De cuando en cuando, éstas son blanco de las críticas, puesto que las instituciones educativas (incluyendo las universidades) consideran que los programas a gran escala ponen en peligro el desarrollo sostenido de la educación y dejan a las instituciones al arbitrio de los ciclos económicos de corta duración.

Como parte de la política de ingresos, el gobierno ha diseñado un modelo de seguro de educación que permite a los desempleados acceder a una educación complementaria o permanente en mejores condiciones económicas que las actualmente disponibles. El principal objetivo de esta medida es reducir el desempleo, pero también implantar el principio del aprendizaje para toda la vida, que será eventualmente ampliado para cubrir también a los que tienen un empleo.

El gobierno considera que es importante destinar un mayor esfuerzo a la construcción de una red de escuelas politécnicas que responda a las demandas de los lugares de trabajo, así como promover un sistema nacional de innovación bien equilibrado. En este sentido, es muy importante contar con el compromiso decidido del programa de gobierno para garantizar la financiación de las universidades.

Otro de los objetivos principales reseñados en el programa es el desarrollo de una sociedad de la información y el conocimiento que preserve el debido respeto a los factores humanos y sociales. Si bien este objetivo es naturalmente relevante en todos los ámbitos de la política social, pone de relieve la importancia de la educación y la ciencia. Relacionada parcialmente con esta medida, destaca la iniciativa del gobierno para mejorar el nivel de las matemáticas y las ciencias naturales, garantizando así que Finlandia no quede rezagada en el plano internacional.

Finlandia está invirtiendo bastante más en educación que otros países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el gobierno no tiene intención de reducir esta inversión. Sin embargo, su programa contempla una racionalización de la red de las instituciones educativas con el fin de hacer de la educación un instrumento más eficaz, tanto en términos económicos como académicos.

## **El plan de desarrollo para la educación superior y la investigación universitaria 1995-2000**

Como he señalado más arriba, existe un consenso en Finlandia sobre la orientación

básica en materia educativa. La educación es un tema que interesa a todos los responsables de la toma de decisiones, cualesquiera que sean sus filiaciones partidarias. Como sugieren las referencias hechas más arriba al programa de educación del gobierno actual, las estrategias no están definidas en detalle cuando el gobierno asume sus funciones. Esto no sucede hasta que se da a conocer el Plan de Desarrollo para la Educación Superior y la Investigación Universitaria, un acontecimiento que se repite cada cuatro años.

El Plan de Desarrollo es diseñado por el Ministerio de Educación y aprobado por el gobierno en sesión plenaria. La planificación no se desarrolla a puertas cerradas y está abierta a la contribución de diversos grupos de interés, como los partidos políticos, las organizaciones de profesores y alumnos y los sindicatos. Volveré a abordar más detalladamente esta etapa de planificación en el contexto del debate público sobre la política educativa.

Los objetivos del actual plan de desarrollo abarcan tres áreas: el contenido de la educación, las estructuras educativas y la financiación. Se adjunta al plan una decisión sobre cómo se debería concebir la educación durante el período en cuestión.

El plan pone de relieve el papel decisivo desempeñado por la educación y la investigación en la estrategia de Finlandia para promover la calidad de vida, la diversidad cultural, el desarrollo sostenible y la creación de riqueza. Los principales objetivos son: alcanzar un alto nivel educativo, igualdad de acceso para todos y el respeto al principio del aprendizaje para toda la vida.

En términos del contenido de la educación, el plan destaca la importancia de fortalecer los vínculos entre la educación y el lugar de trabajo, con el fin de construir un sistema donde la educación y el empleo alternen en la vida de las personas. Se ha asignado de manera más clara a las instituciones educativas la responsabilidad de garantizar a los alumnos un empleo cuando acaben los estudios o su ciclo de formación.

La internacionalización de la educación se ha convertido en la piedra de toque de la política educativa de Finlandia desde los años ochenta. Actualmente, la necesidad es más grande que nunca. El internacionalismo en rápida expansión de la sociedad finlandesa requiere mayores conocimientos en el terreno de la comunicación intercultural y las competencias profesionales. Tenemos que enfrentarnos al hecho de que un gran número de personas en el mercado interno de Europa compiten actualmente por los mismos trabajos que nuestros jóvenes y que aquellos que ya poseen un empleo. La política educativa de Finlandia debe ser tal que nuestra educación sea competitiva en un mercado cada vez más agresivo, y sea capaz de responder a los desafíos planteados por la globalización de la economía.

Lo limitado del número de hablantes de nuestra lengua pone de relieve la necesidad de que los finlandeses estudien lenguas extranjeras y conozcan otras culturas. Actualmente, los alumnos de las escuelas secundarias de Finlandia aprenden más lenguas extranjeras que los estudiantes de cualquier país de la Unión Europea. En términos comparativos puede que la situación sea buena, pero aún necesitamos ampliar el espectro de nuestro programa de lenguas y mejorar la calidad de la enseñanza. El Plan de Desarrollo ha tomado en cuenta esta necesidad. El Ministerio de

Educación ha diseñado un programa de lenguas detallado y se ha reservado una partida presupuestaria especial para su implantación.

En relación a la emergente sociedad de la información y del conocimiento mencionadas más arriba, el Plan de Desarrollo destaca la importancia de la igualdad de oportunidades. Todos los ciudadanos deben recibir las competencias básicas para utilizar y entender las tecnologías de la información y la comunicación como un instrumento para el aprendizaje, la investigación, el trabajo y el tiempo de ocio. Se otorga una atención especial a la igualdad entre hombres y mujeres. El Ministerio ha elaborado una estrategia de información nacional para la educación y la investigación que, a pesar de la recesión, ha atraído un flujo considerable de recursos extraordinarios.

Se debe impulsar la financiación de la educación para estimular los rendimientos, dado que el objetivo es asignar una determinada proporción de los fondos públicos a todos los niveles sobre la base del rendimiento. La evaluación del rendimiento ha originado una ardua polémica debido a la dificultad de establecer indicadores relativamente justos y consensuales. Hasta el día de hoy, el mayor éxito en este campo ha sido el del sector universitario, aunque incluso allí sólo se asigna un 3% del presupuesto sobre la base del rendimiento.

Nuestro objetivo en la financiación básica de la educación es apoyarnos cada vez más en un sistema de financiación basado en costos unitarios. De esta manera, el presupuesto para las instituciones educativas será más transparente y realista.

El Plan de Desarrollo también toma en cuenta la decisión de dimensionar la educación, con lo cual se pretende impartir educación superior al 60-65% de la cohorte. La intención es que dos terceras partes del contingente sea asumido por las escuelas públicas (también conocidas como instituciones AMK) y una tercera parte por las universidades. Los investigadores universitarios y los empresarios han expresado sus reservas acerca del objetivo, tachándolo de demasiado ambicioso y caro. Este tema está estrechamente relacionado con la reforma politécnica, que abordaremos más abajo.

La necesidad de la educación para adultos tiene un lugar destacado en el panorama de la educación. Se reservaría aproximadamente una cuarta parte de las licenciaturas y de las cualificaciones profesionales a los alumnos adultos. Existe una urgente necesidad de mejorar el nivel de la educación de adultos en Finlandia, puesto que hay una gran brecha educativa entre los jóvenes y la generación anterior. En estos días de desempleo masivo, las perspectivas de empleo para las personas de edad mediana que sólo poseen educación básica son especialmente sombrías. Consideramos que la educación para adultos es un arma eficaz en la batalla contra la exclusión social, que suele ser el destino de los desempleados de larga duración.

En los párrafos anteriores he mencionado algunos puntos clave de mi política educativa. Unos están relacionados con el contenido de la educación, pero otros se refieren a los dos principales ámbitos de la reforma educativa. A la luz de esta última, analizaremos más detalladamente la trayectoria que hemos diseñado para la educación en Finlandia.

Uno de los principales ámbitos de la reforma es el sistema de gobierno y la



educación profesional. En conjunto, tienen implicaciones para todo nuestro sistema educativo. El punto de partida básico y la fuerza motriz de muchas reformas individuales son la rapidez y la determinación con que se ha modificado el sistema de gobierno y se ha consolidado la autoridad de las instituciones individuales. La reforma politécnica, por su parte, ha creado una necesidad de reconsiderar la enseñanza profesional y ha conducido a un cambio en el conjunto del sistema de la educación superior en este país.

## **La reforma del sistema de gobierno**

En Finlandia, como en otros países de la OCDE, durante los últimos diez años hemos sido testigos de un gran esfuerzo para mejorar la eficacia del gobierno y del potencial operativo de la administración pública. El objetivo básico de las reformas introducidas en todos los sectores del gobierno ha consistido en reemplazar el antiguo sistema centralizado por otro que ponga de relieve los resultados y el servicio. Esto ha significado modificar estatutos y normas y un estricto control presupuestario con acuerdos sobre los objetivos y los recursos necesarios para alcanzarlos.

Los cambios en el sistema de gobierno han destacado, por un lado, el papel del gobierno y del Ministerio de Educación en la definición de las prioridades y objetivos y, por otro, la responsabilidad que una mayor libertad de acción da a las unidades individuales para producir resultados.

Aunque influye en todos los niveles de la educación, la reforma del sistema de gobierno ha tenido en cuenta los antecedentes y necesidades de los distintos niveles y de las instituciones educativas. El Ministerio de Educación celebra negociaciones anuales con las escuelas politécnicas y las universidades para revisar los objetivos y resultados. No existe una práctica semejante para los colegios o las instituciones de formación profesional, donde el gobierno ejerce el control mediante el suministro de información y un uso más generalizado de las medidas legislativas canalizadas a través del Ministerio de Educación y la Junta Nacional de Educación.

El objetivo del Plan de Desarrollo para la investigación en la educación superior y las universidades consiste en revisar toda la legislación sobre educación en el curso de 1997-1998. Este objetivo refleja el enorme cambio que ha tenido lugar en la relación entre el conjunto del sector educativo y la dirección en los últimos años.

La reforma legislativa requiere que definamos aún más nuestra estrategia. Actualmente tenemos una legislación amplia pero no coordinada. Está basada en las formas de la institución educativa, no en objetivos educativos, y la mayoría de sus disposiciones se refieren a la administración, a la estructura del personal y a otros asuntos de organización. La reforma intenta recortar drásticamente el número de disposiciones y, a la vez, potenciar su relevancia, mientras se amplía de manera sustancial la autoridad de quienes organizan la educación. La reforma también destaca los objetivos de la educación, la evaluación de la calidad y la cooperación entre instituciones educativas.

Mientras escribo este artículo (mayo de 1997), el gobierno ha sometido un conjunto de medidas legislativas para las universidades al Parlamento, pero el trabajo

preparatorio sobre otras formas de educación ya ha empezado. El conjunto de reformas universitarias ya ha suscitado un apasionado debate. La preparación de la reforma estuvo primero a cargo de un comité de funcionarios y luego de un comité parlamentario, cuyas conclusiones fueron comentadas en declaraciones por escrito sometidas por casi doscientos organismos. Podemos pensar que el debate será igualmente vivo en el Parlamento, dado que el interés por los temas de la educación, sobre todo con aquellos no relacionados con la educación superior, es considerable.

El tema que más pasión ha despertado es la educación preescolar (la asistencia escolar en Finlandia no es obligatoria hasta los siete años, y el 60% de la cohorte asiste a las instituciones de nivel preescolar). Las cualificaciones de los profesores será sin duda otro de los temas de debate político y público.

No se puede negar que el control de la educación en Finlandia estaba sumamente centralizado. Todos los colegios seguían el mismo programa, tenían el mismo número de horas de clase y sus libros de texto eran aprobados por un organismo central. Lo mismo ocurría con la enseñanza profesional y, en algunos sentidos (presupuestos y rigor de las normas) también con la educación superior.

La introducción de los principios de gestión por resultados en el sector de la educación ha originado grandes cambios tanto en la administración como a nivel de los colegios. Se han eliminado las administraciones cuyas funciones se solapaban, y gran parte de la autoridad ha sido delegada en los propios actores, es decir, los colegios, los profesores y los alumnos.

Actualmente, la Junta Nacional de Educación sólo establece el programa nuclear de los colegios. Esto garantiza que al menos los objetivos básicos de la educación sean los mismos en todo el país. A partir de ahí, incumbe a los propios colegios decidir cómo logran sus objetivos, cómo establecen prioridades en las asignaturas, etc.

El desarrollo de la enseñanza profesional ha seguido el mismo camino. El objetivo ha consistido en dismantelar el aparatoso sistema de regulación y planificación para permitir a las instituciones educativas responder a las exigencias de los lugares de trabajo más fácilmente y orientar las asignaturas de acuerdo a las necesidades. El cambio más importante en la enseñanza profesional en los años noventa ha sido la creación de un sistema político que utiliza estructuras ya existentes. Volveré a abordar más abajo el tema de la creación de las escuelas politécnicas.

Aunque las universidades de Finlandia han gozado de un relativo grado de autonomía en la enseñanza y la investigación, se han visto limitadas por las restricciones presupuestarias y por disposiciones estatutarias hasta finales de los años ochenta.

Ya que el campo en el que la gestión por resultados ha realizado mayores progresos es el de las universidades, las abordaré como un ejemplo práctico de cómo hemos aplicado el principio en Finlandia hasta ahora.

## **La aplicación de la gestión por resultados en las universidades de Finlandia**

Los últimos años del decenio de 1990 fueron una edad dorada para las universidades en este país. Se aprobó la Ley de Desarrollo de la Educación Superior que les

garantizaba abundantes recursos. En septiembre de 1986, el Gobierno decidió que se debería aumentar la financiación de las universidades en al menos un 15% anual para garantizar el funcionamiento eficaz y eficiente de las universidades. Destacaba en esta ley la necesidad de mejorar los requisitos para una gestión orientada hacia los objetivos y les daba una mayor flexibilidad en el uso de su propia financiación y para definir el volumen de trabajo de los profesores. Al mismo tiempo, se subrayó la necesidad de un rendimiento eficaz. Esta decisión también concedía importancia a otro de los elementos clave del enfoque de la gestión por resultados, la evaluación y los informes sobre los resultados.

Se había dado el primer paso para adoptar los principios de la gestión por resultados en las universidades de Finlandia.

Las primeras negociaciones de balance de objetivos y resultados entre el Ministerio de Educación y las universidades se celebraron en 1988, y por primera vez una pequeña parte del presupuesto de la universidad fue asignado sobre la base del rendimiento. En negociaciones posteriores, ambas partes firmaron un acuerdo donde se recogían los principales objetivos y recursos de cada universidad.

A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, la gestión por resultados no provocó demasiadas críticas en Finlandia. Sin embargo, la recesión cambió ese panorama, porque en 1993-1994 los gastos de funcionamiento de las universidades tuvieron que ser recortados en casi un 16%. La mayoría de las universidades consideraron que la mayor autonomía de que gozaban con el modelo de gestión por resultados fomentado por el Ministerio de Educación equivalía a poco más que la libertad de hacer más cosas con menos recursos. Conviene destacar aquí las opiniones divergentes de varias universidades con respecto al impacto de la gestión por resultados.

El cambio en las relaciones entre las universidades y el Ministerio de Educación que provocó la introducción de la gestión por resultados ha puesto de relieve la necesidad de actualizar el funcionamiento interno de las universidades. La gestión por resultados requiere una dirección interna más sólida de lo que suele ser habitual en la universidad. Hasta ahora, el poder ha estado en manos de aparatosas redes de carácter colegiado, lo cual se presta poco a la construcción de un marco para la toma de decisiones.

Como organización, una universidad no se parece a ninguna otra. No es una entidad capaz de hablar públicamente con una sola voz o presentar al Ministerio objetivos operativos sistemáticos. Al contrario, la universidad es una comunidad flexible de muchas disciplinas cuyos objetivos se definen a partir de los objetivos de los diferentes sectores de la comunidad científica internacional, no por las perspectivas nacionales del Ministerio de Educación o por las expectativas que la gestión universitaria tiene del perfil de la universidad.

Por lo tanto, no debería sorprender que en un momento de reflujo la gestión universitaria no haya gozado de facilidades para fijar prioridades o para introducir los cambios estructurales necesarios. En parte, debemos reconocerlo, la razón de las dificultades es que los responsables (rectores y decanos) no han tenido todos los instrumentos de gestión en su poder.

Sin embargo, muchas universidades han acogido la oportunidad que les ha dado la gestión por resultados para definir estrategias claras, buscar sus propios recursos y definir su propio perfil.

La gestión interna de una universidad es sumamente difícil y el sentimiento general es que la gestión y lo académico son incompatibles. En Finlandia hay bastantes facultades donde los miembros del equipo docente se ven obligados a turnarse en las labores de administración. Es evidente que la gestión por resultados, con su énfasis en una dirección sólida y perspicaz, se enfrentará a problemas en este tipo de situación.

Las ideas de la gestión por resultados del Ministerio de Educación han recibido críticas de varias instancias. Muchos investigadores y otros universitarios que han participado en el debate acusan al Ministerio de definir objetivos que privilegian la cantidad a expensas de la calidad. Su postura se apoya en el hecho de que el Ministerio y las universidades han fijado un objetivo para un determinado número de títulos (licenciatura y doctorados), y que sobre la base de ese objetivo se calcula una gran proporción del presupuesto de una universidad (90% en el año 2003). En años anteriores, se otorgaba un presupuesto a las universidades sobre la base de su rendimiento, que se medía por el número de licenciaturas y doctorados impartidos.

Sin embargo, el Ministerio de Educación ha señalado que el modelo de coste unitario sólo es una manera de garantizar que todas las universidades reciban una parte justa de los fondos gubernamentales. Hemos destacado el sentido de los objetivos y la eficacia en el desarrollo del modelo. Sin olvidar su papel en la enseñanza, incluso las universidades deben ser capaces de producir licenciados en condiciones de desempeñar un papel útil en la sociedad.

Hemos respondido a la necesidad de calidad desarrollando indicadores de rendimientos que la recompensan de manera expresa. Cómo se mantiene la calidad es un asunto que compete principalmente a las universidades, y para apoyarlas hemos creado el Consejo de Evaluación de la Educación Superior.

El Ministerio de Educación no se ha mostrado indiferente a las críticas expresadas por la universidad. Al contrario, hemos dejado claro que el modelo de coste unitario y todo el sistema de gestión por resultados será analizado y revisado, si es necesario, en conjunto con las universidades.

En el marco de la gestión por resultados, el Ministerio de Educación ha intentado elaborar un proceso preparatorio lo más transparente posible. Por ejemplo, los objetivos comunes basados en el Plan de Desarrollo (obligatorios para las universidades y el Ministerio) se determinan en negociaciones con las direcciones de la administración universitaria. Éstas elaboran luego el marco para presentar los objetivos clave al gobierno cuando éste someta su presupuesto anual al Parlamento. Las opiniones de las universidades ya han sido tomadas en consideración en los trabajos preparatorios del Plan de Desarrollo.

La parte del acuerdo según los resultados de los objetivos que se refiere a la financiación de los proyectos de cada una de las universidades se negocia de nuevo entre el Ministerio y las universidades cada año. La financiación de proyectos, que equivale a no más del 5% del presupuesto de las universidades, está destinada a

innovaciones de importancia nacional. Cada universidad puede someter sus propias propuestas a las negociaciones.

La complejidad del debate se refleja en el hecho de que el Ministerio de Educación preparó el modelo tan criticado de coste unitario en un grupo de trabajo que comprendía a representantes de las universidades y del Ministerio. La crítica no apunta al principio del coste unitario como tal, sino a su aplicación, puesto que en algunos sentidos altera la relación mutua entre universidades en el nivel de la financiación.

Aunque en nuestra nueva filosofía de dirección hemos destacado la importancia del diálogo, he observado que una gran cantidad de retroalimentación que recibimos de las universidades es problemática, incluso en ciertos momentos frustrante, cuando intentamos asumir las críticas que nos dirigen. Si bien éstas destacan el papel del Ministerio como elaborador de políticas nacionales, también apoyan los argumentos de quienes sostienen que el ministro no presta atención a las críticas.

El informe de la OCDE de 1994 sobre la política de educación superior en Finlandia fue especialmente valioso para nosotros, puesto que obligó a los responsables de la política educativa a comprometerse en un nivel de debate y de autoevaluación que, de otra manera, no habría sido posible. Los analistas señalaron que el principio de la gestión por resultados ha sido bien aplicado en la formulación de la política universitaria en Finlandia, y que había sido posible establecer un diálogo entre el Ministerio y las universidades. Además, consideraba que los objetivos mutuamente acordados daban a las universidades suficiente margen de maniobra.

Sin embargo, señalaban que se debía definir el papel del Ministerio de Educación como parte en el proceso de gestión por resultados. Yo compartía esta opinión y, desde entonces, el Ministerio ha hecho todos los esfuerzos para concentrarse en la dirección estratégica, dejando a las universidades la libertad para cumplir con sus objetivos de la manera que les parezca más apropiada.

El cambio al modelo de gestión por resultados no sólo ha suscitado críticas de los investigadores, sino también de los sindicatos, que en Finlandia gozan de un poder considerable. Un buen ejemplo es el experimento relativo al volumen de trabajo de los profesores universitarios que se ha introducido en algunas universidades. El objetivo del experimento consiste en establecer un año laboral máximo de mil seiscientas horas por profesor, permitiendo a cada docente negociar con la universidad la distribución de esas horas. Debido a la enorme resistencia del sindicato de profesores, el experimento no se ha ampliado como hubiesen deseado el Ministerio y los administradores universitarios.

La velocidad a la que se han eliminado los controles significa que las universidades aún no tienen claro cuál es el estatuto legal y la validez de los objetivos, los indicadores y los acuerdos. En mi opinión, tampoco han aceptado plenamente las nuevas prácticas. El desmantelamiento de los controles internos en la financiación y en la contratación de personal no sólo ha aumentado la autonomía de las universidades, sino también su responsabilidad por sus propias acciones. Hay una opinión generalizada de que la gestión por resultados ha aumentado el volumen de la administración en todos los niveles. Ahora se espera que la administración central de una universidad posea un enfoque más adecuado de los temas complejos. Es posible que

esto se considere una disminución de la participación académica en la gestión universitaria.

Sin embargo, el Ministerio de Educación también ha recibido un valioso apoyo de la universidad en su reforma del sistema de gobierno, y existe el consenso de que no se debería volver al estricto control gubernamental. Por lo tanto, continuaremos perfeccionando el sistema, en un espíritu de apertura, con las universidades, e intentando encontrar el procedimiento más apropiado.

### **La creación de las escuelas politécnicas – *per ardua ad astra***

La otra gran reforma educativa actualmente en curso es la de la enseñanza profesional y el sistema de escuelas politécnicas de reciente creación.

Las primeras escuelas politécnicas fueron creadas a título experimental en 1991 con el objetivo de elevar el nivel de la educación superior profesional, conseguir que la formación y las cualificaciones de Finlandia fueran internacionalmente más competitivas y pudiesen responder a las demandas de nuevas competencias, potenciar el interés de la enseñanza profesional y aumentar la eficacia del sistema de enseñanza profesional. Esta reforma nos da una visión interesante de las reformas educativas en Finlandia, puesto que ha sido ejecutada de una manera nunca aplicada en este país. Las reformas anteriores siempre estaban ya preparadas hasta el último detalle antes de que entraran en vigor. La reforma de la enseñanza profesional fue impulsada sobre la base de orientaciones planteadas por el Gobierno y se encomendó la responsabilidad de elevar los cursos y los niveles de la educación no universitaria y universitaria a las instituciones que participaban en el experimento.

Se trata de crear una red nacional de unas treinta escuelas politécnicas bien equilibradas en cuanto a distribución regional y de orientaciones. Hacia septiembre de 1997, Finlandia tendrá 20 escuelas politécnicas permanentes y 9 provisionales. Si el proceso se desarrolla según las previsiones, hacia 1999 el nivel de las universidades y la enseñanza profesional superior estará en condiciones de satisfacer los criterios de calidad definidos por la ley.

La reforma de las escuelas politécnicas ha significado una reorganización total de otras formas de enseñanza profesional. El nivel universitario de la postsecundaria está desapareciendo progresivamente, puesto que en parte toman el relevo las escuelas politécnicas, y otra parte se destina a reforzar la enseñanza profesional después del ciclo escolar integral. Se ha realizado un esfuerzo considerable para ampliar el nivel posterior al ciclo integral, puesto que todos los cursos deben constituirse en programas de tres años, lo que incluiría un período de formación en el trabajo de al menos seis meses de duración. Por otra parte, la formación por aprendizaje, de la que hay muy pocos ejemplos en Finlandia hasta la actualidad, aumentará de forma sustancial hacia el año 2000.

La última gran reforma de la enseñanza profesional en Finlandia data de los años setenta, pero ya a comienzos de los ochenta se oían voces que expresaban la necesidad de reformar el nivel universitario profesional que seguía al ciclo integral.

En el informe de 1982 de la OCDE sobre la política educativa de Finlandia los analistas proponían que este nivel debería situarse en paralelo a la educación superior. Sin embargo, en ese punto no se logró la unanimidad acerca de lo que implica la reforma. Los rápidos cambios que siguieron en la situación del empleo, además de las nuevas y más exigentes demandas hechas a las capacidades profesionales y el ritmo imprevisible de la internacionalización provocaron las condiciones para que el tema fuera reconsiderado al final del decenio.

Como hemos dicho, el conjunto de la reforma de las politécnicas se ha llevado a cabo de manera completamente diferente según los criterios de Finlandia, lo que se refleja en los cambios que se han producido en el Gobierno. Éste sólo ha proporcionado las orientaciones estratégicas y los instrumentos para la reforma, dejando la aplicación práctica en manos de instituciones individuales.

El experimento comenzó en 1991, cuando empezaba a notarse la recesión en Finlandia. La idea recibió críticas por parte de muchas instancias, por decirlo de una manera suave. El sector universitario protestó y no dejó de manifestar su desaprobación. Los partidos políticos tenían opiniones divergentes acerca de la necesidad de la reforma. Tampoco el sector industrial estaba convencido de que Finlandia necesitara tantos licenciados. Se oyeron numerosas voces advirtiendo de los peligros del sesgo académico de la reforma.

Aun así, como era innegable que la enseñanza profesional tenía que ser reestructurada, aunque no fuera más que por la inercia interna del sistema, se decidió comenzar a activar los mecanismos de la reforma. El Parlamento se declaró a favor de que la reforma se introdujera mediante un proceso de experimentos.

El informe de la OCDE de 1994 sobre la Política de Educación Superior de Finlandia abordaba la reforma política detalladamente. Los analistas observaron la falta de consenso en torno a la reforma, pero opinaban que debería llevarse adelante y presionaron para que se elaborara una legislación que creara un sistema permanente. Ellos también pensaban que el mejor método de acción eran los experimentos y, además, se requería un programa especial para apoyar la reforma, aumentar el nivel de los equipos docentes, mejorar la calidad de las bibliotecas y de los servicios de información y apoyar los esfuerzos de internacionalización.

Uno de los temas más debatidos a partir del informe de la OCDE era nuestro objetivo de ofrecer educación superior al 60-65% de la cohorte. La mayoría de los críticos de este objetivo se oponían o tenían dudas acerca de la reforma política como un todo. La principal preocupación de las universidades era el dinero, ya que temían que la reforma consumiera una parte de los fondos cada vez más escasos que se les había asignado. Sin embargo, como nos hemos mostrado capaces de introducir la reforma apoyándonos en gran parte en las estructuras existentes y en los recursos de la enseñanza profesional, las universidades han mitigado su resistencia.

El Ministerio de Educación ha tenido dificultades para destacar los perfiles y resultados distintos de los dos sectores de la educación superior. La investigación científica básica, por ejemplo, se desarrolla únicamente en las universidades. No se financiará la investigación básica a las escuelas politécnicas. El Ministerio ha tenido que definir los límites entre el papel de las universidades y el de las escuelas poli-

técnicas cuidadosamente, y al parecer con bastante éxito puesto que incluso el sector universitario tradicional ha comenzado a comprobar las ventajas de cooperar con las escuelas politécnicas y ha dejado de ver en esta nueva institución un rival desagradable y sospechoso.

Los docentes, y también parte del equipo del propio Ministerio, expresaron dudas acerca de la calidad del nuevo sistema. No estaban convencidos de que se pudiera mejorar tanto los establecimientos de enseñanza profesional existentes como para que pudiésemos hablar de un sector nuevo de la educación superior comparable con las universidades.

No podíamos permitir que hubiera dudas acerca del nuevo sistema, de modo que hemos intentado destacar la calidad a través de evaluaciones y medidas legislativas reguladoras. El Consejo de Evaluación de la Educación Superior publica un informe sobre todas las escuelas politécnicas que postulan a una licencia provisional o permanente para operar. Sólo después de ese informe el gobierno considerará si otorga o no la licencia. En el Consejo participan expertos en evaluación educativa de la educación superior y universitaria.

Las sindicatos de docentes también expresaron sus reservas acerca de la reforma, aunque los profesores reconocían que les brindaría una oportunidad para mejorar su rendimiento profesional. Cuando comprendieron que la legislación de las escuelas politécnicas garantizaba el estatuto de los equipos docentes actuales y que se contemplaba la ampliación de la educación permanente, su resistencia cesó.

Ha resultado interesante observar el cambio en la actitud general hacia las reformas durante los últimos dos años. El informe entregado por las autoridades educativas de Finlandia a la OCDE en 1996 sobre las medidas adoptadas a la luz de las recomendaciones recogidas en el informe de 1994, demuestran que el país se manifestaba casi unánimemente favorable a las escuelas politécnicas.

Una de las razones de este cambio, aparte de las que ya hemos mencionado, es la facilidad con la que los licenciados de las escuelas politécnicas han encontrado un empleo, a pesar de la alta tasa de desempleo.

Actualmente, las escuelas politécnicas parecen estar comprometidas en un futuro que forma parte del sector de educación superior no universitaria. No se observa el gran peligro anunciado de sesgo académico. Por otro lado, es un gesto de realismo político reconocer las presiones que se pueden ejercer en una región para tener un tipo tradicional de universidad. No todos los "formadores de opinión" regionales y locales han entendido plenamente el valor competitivo que tiene una escuela politécnica bien administrada y de alto nivel como alternativa a la universidad.

En un país con una población tan escasa como el nuestro, los puntos de vista adoptados por los medios de sus comunicación ejercen una influencia considerable. El interés por los temas educativos que manifiestan los medios de comunicación en general (y especialmente el diario más importante del país) ha tenido un valor inestimable para los colaboradores de la política educativa. Los periódicos han ofrecido un foro al público, a pesar de que con demasiada frecuencia éste es utilizado para exponer opiniones sobre detalles de interés secundario para las personas. Para estimular un debate abierto, el Ministerio de Educación celebra reuniones regulares



con la prensa para que el ministro y los periodistas puedan discutir acerca de temas educativos.

### **¿Podríamos conducir mejor el proceso?**

La transparencia es una característica de los gobiernos de los países nórdicos. Todos los documentos son públicos, salvo si se especifica lo contrario. Parece pues natural que se preste una importancia considerable a la transparencia de los procesos preparatorios. Así, el Plan de Desarrollo para la Educación Superior y la Investigación Universitaria se elabora con la participación de los miembros de aquel sector. Esto nos obliga a buscar nuevos modos de comunicación, puesto que las iniciativas emprendidas sobre la base de una declaración convencional no pueden abordar todos los temas que deben ser analizados en una etapa temprana del proceso.

Ahora que los objetivos han llegado a definir la asignación de financiación en mayor medida que antes, la transparencia y el alcance de los trabajos preparatorios son más importantes que nunca. No es fácil establecer un diálogo verdadero, porque no todas las partes sienten que se encuentran en un pie de igualdad con el Ministerio en las negociaciones. Por esta razón, es importante que las partes puedan expresarse lo más pronto posible.

Una de las cosas que he echado de menos a menudo es la falta de oportunidades para entablar un verdadero diálogo con los investigadores. Hay muchas razones para esto, entre ellas la diferencia de lenguaje entre investigadores y gobierno y, en cierta medida, sus diferentes necesidades y intereses. Sin embargo, estoy convencido de que podríamos hacer un mejor uso de los investigadores en el diseño de las líneas rectoras de la política educativa. Aun así, no se puede formular una política únicamente a partir de sus propuestas, o de las propuestas de otros profesionales del sector. Las prioridades nacionales, los recursos disponibles y las presiones locales también desempeñan un papel decisivo. Una poderosa y nueva fuerza que debe ser considerada es el internacionalismo, que establece ciertos límites en el espectro de acción de las políticas educativas nacionales. Gracias a los contactos más estrechos entre políticos y administradores en diferentes países, nuestros responsables de políticas tienen acceso a informes y a información sobre soluciones a sistemas educativos en otros lugares. Esta interacción es sumamente valiosa y su importancia nunca será suficientemente señalada. En el mundo moderno, rara vez nos encontramos con un problema que alguien no haya intentado solucionar de una u otra manera en otro lugar. Aún somos incapaces de hacer el mejor uso posible de los esfuerzos realizados en otros países, pero hemos recorrido un largo camino.

Por mi parte, desearía que los investigadores en diferentes campos desempeñaran un papel más activo en las políticas de reformas y en el trabajo de desarrollo práctico. En mi experiencia, he observado que sólo reaccionan a las reformas que el gobierno ya ha propuesto o ha llevado a cabo. Los investigadores serían capaces de aportar un nuevo punto de vista a temas que no se les ocurrirían necesariamente a los decisores, limitados por la maquinaria del gobierno o atrapados en el fuego cruzado de la política.

---

# HUNGRÍA:

---

## PRIORIDADES, SOCIOS

---

## Y EJECUCION

---

*Benedek András*

---

Este artículo describe las principales características de la relación entre la educación, la formación profesional y el trabajo. Durante casi dos decenios he trabajado sobre estos temas como investigador y director de un instituto y, más tarde, como miembro del Gobierno.

### **La educación dinámica**

Actualmente estamos asistiendo a mutaciones que se suceden a un ritmo trepidante. La rapidez de las transformaciones sociales y económicas constituyen un desafío incluso para países que gozan de una situación económica favorable. En este sentido, Hungría se encuentra en una situación realmente única. Como país de Europa Central y Oriental, ha emprendido una transformación histórica, y nuestra generación (sobre todo los jóvenes) se ven enfrentados a un cambio de valores tan radical que no podemos ni entenderlos ni aplicarlos eficazmente en el curso de nuestra vida sin la ayuda de una educación institucionalizada.

Estabilidad no es lo mismo que conservadurismo. Sin embargo, la ausencia de estabilidad no significa necesariamente inestabilidad. En los últimos años de este

---

*Versión original: inglés*

*Benedek András (Hungría)*

Subsecretario de Estado y Ministro de Trabajo desde 1991. Es licenciado en ingeniería y en pedagogía por la Universidad Politécnica de Budapest, en sociología de la educación por la Facultad de Ciencias de Eötvös Lorand, Budapest, y doctor en análisis de sistemas por la Academia de Ciencias de Moscú. Ha sido director de formación profesional en el periodo 1984-1989 y director general del Instituto Pedagógico Nacional, 1989-1990. Ha participado en numerosos proyectos de la UNESCO, la OIT, el Banco Mundial y el plan de acción PHARE. Es miembro de la Comisión Consultiva del Fondo Europeo de Formación Profesional y Presidente de la Asociación Científica para la Organización y la Administración. Autor de unos ciento cincuenta artículos.

siglo, ningún programa educativo puede permitirse ignorar que el desarrollo significa cambio, pero también dinamismo.

Durante siglos, la educación en Europa se basó en la transmisión de valores que eran (o al menos así se creía) estables, en la consolidación de una sociedad ya homogénea y en la transmisión de conocimientos a las nuevas generaciones. Si bien estas piedras angulares de la educación aún ejercen, indudablemente, una influencia en nuestras escuelas, también han surgido nuevos factores que hacen hincapié en la apertura, la sensibilidad ante la innovación, la preparación para el cambio y la capacidad de adaptación. En nuestra época, la apertura es un requisito que debe encontrar su lugar en cada programa. Aunque Hungría es un país pequeño, el carácter abierto de su economía es bastante conocido, puesto que más de las dos terceras partes de la renta nacional provienen del comercio exterior y de la cooperación internacional. Es también un país intelectualmente abierto, y esta apertura es necesaria para preparar a los ciudadanos a la innovación y a su participación en los cambios que se están produciendo en los procesos tecnológicos y sociales. A la luz de esta nueva orientación, se entiende que todos nuestros programas educativos deben tener en cuenta la modernización y la aceleración del cambio que brinda a los jóvenes oportunidades únicas de familiarizarse con lo nuevo, experimentarlo y explorarlo.

En este sentido, todos nuestros programas nuevos han puesto un especial énfasis en el enfoque pedagógico orientado a la modernización y la transferencia de tecnologías, que resultan del desarrollo de la cooperación internacional. Esto está relacionado con ciertos objetivos concretos, como profundizar la educación y los conocimientos individuales y, en el marco de ese conocimiento, como profundizar el conocimiento de los fenómenos técnicos y los procedimientos tecnológicos. La aplicación práctica de estos principios (cualquier cosa que lleve desde el aprendizaje abstracto a la acción real, a un sistema de actividades y a la vida cotidiana) puede contribuir de forma significativa a mejorar la pertinencia de los conocimientos adquiridos en la escuela y a definir la utilidad de los valores transmitidos.

Desde luego, el éxito de la aplicación de estos objetivos en los programas educativos no depende únicamente del contenido de la educación o de los métodos aplicados. Además de las cuestiones pedagógicas básicas del *qué* y el *cómo*, el problema de *quién* enseña a *quién* es igualmente importante, es decir, la personalidad, el profesionalismo y la cultura del docente son factores cada vez más importantes. También son importantes las características de esos factores transmitidos a través de la enseñanza, factores relacionados con las ambiciones de los alumnos, sus motivaciones, y las situaciones dentro del sistema de instituciones y oportunidades para la movilidad social y profesional. En este sentido, todos los experimentos deben tener en cuenta el hecho de que el cambio también significa una oposición con ciertos intereses y normas.

En Hungría, al igual que en otros países, los profesores e investigadores innovadores se enfrentan a nuevos desafíos profesionales y educativos, además de transmitir los valores tradicionales de la educación. Los nuevos fenómenos, los nuevos métodos de aprendizaje y enseñanza y las tecnologías de la información amplían los contenidos y la profundidad de la educación. Además de la transformación de los

métodos, la profesionalidad y las técnicas de comunicación de la enseñanza también experimentan un desarrollo considerable. El mercado del trabajo ha cambiado también de forma fundamental en los dos últimos decenios. Como resultado, lo que la sociedad espera de la educación y de la formación profesional también ha cambiado de forma radical. El desempleo masivo se ha extendido como una nueva forma de "patología" social y constituye un desafío político fundamental, una amenaza que acecha a muchos gobiernos. Preparar a los alumnos para el trabajo no es sólo una consigna o misión educativa formulada por razones humanitarias. En este sentido, están sucediendo ciertos acontecimientos en la sociedad que nos recuerdan la enorme responsabilidad que recae sobre la escuela. A menudo se puede medir el éxito y la eficacia de la institución educativa por la manera en que los establecimientos responden a estos acontecimientos. Cuando intentan garantizar la igualdad de las oportunidades sociales e implantar un sistema escolar orientado hacia el éxito, los administradores se enfrentan al dilema de que, si quieren que estas funciones sean accesibles para todos, tienen que organizar una escuela que responda a los intereses de la elite, en el sentido estricto del término, o bien tienen que elaborar un programa general y una apertura global hacia la economía. Se comprende que, dentro de la complejidad del sistema educativo, existen intereses de miras estrechas, pero los programas a nivel nacional deben orientarse hacia los valores generales y los problemas del conjunto de la población.

## El auge de la formación profesional

A lo largo del último decenio, el prestigio de la formación profesional ha aumentado espectacularmente en Hungría. La principal razón es que los programas cuyo objetivo consistía en transformar la estructura de la formación profesional han estado estrechamente vinculados a la evolución del contenido de los programas de formación profesional y a las prioridades establecidas por países altamente desarrollados (miembros de la Organización de la Cooperación y el Desarrollo Económico y de la Unión Europea). Así, se ha realizado un esfuerzo para garantizar que un número creciente de jóvenes pueda obtener una cualificación profesional adecuada al mercado, y para que la apertura de la formación profesional se manifieste no sólo en la prolongación del período de educación y formación, sino también en la creciente cooperación entre los establecimientos de enseñanza básica y los de enseñanza de adultos, de modo que sus programas de formación sean accesibles al conjunto de la población activa. Esto también se ha manifestado en la idea de que se puede mejorar la calidad de la mano de obra e incrementar la competitividad de la economía fundamentalmente mejorando el conjunto de conocimientos y de competencias profesionales.

Naturalmente, estas prioridades también se pueden considerar principios de una estrategia básica para la creación de programas. Las leyes y los reglamentos en Hungría (sobre todo en lo que concierne a la formación profesional, donde antes no existían) se consolidaron o renovaron durante el gran proceso de transformación que el país ha conocido en los últimos años.

Es un hecho que la existencia de una multitud de intereses diversos, aunque no necesariamente contradictorios, y el contenido de la enseñanza que ha evolucionado gracias a la contribución de numerosos agentes sociales y que refleja las estructuras de poder de la sociedad, han tenido repercusiones en el sistema de educación, que es ahora bastante más abierto. Este sistema brinda diversas oportunidades para la formación, y los distintos elementos de los programas educativos encuentran su aplicación en la vida cotidiana. Como resultado de esta evolución, el Estado húngaro garantiza la formación profesional inicial de los jóvenes. Esta medida se puede financiar a través de los canales habituales hasta la edad de 22 años, y el sistema escolar ofrece diferentes ramas de formación.

Sin embargo, ¿puede tener éxito la formación profesional si no está integrada en la educación general y en las instituciones básicas del sistema escolar? La respuesta a esta pregunta es, sin duda, negativa, de ahí la importancia de la integración lógica y de la cohesión interna de la formación básica, así como su aprehensión dentro de una óptica global. ¿Es posible analizar nuestro sistema de educación sin prestar atención a las oportunidades de integración internacional? Por fortuna en este plano también podemos sacar partido de las tradiciones progresistas húngaras. La educación en este país ha conservado su carácter abierto incluso en una atmósfera política de enormes dificultades y tensiones. A menudo, esto se ha observado en la adquisición de habilidades y en la renovación de los materiales pedagógicos, sobre todo en el campo de las ciencias naturales. Al mismo tiempo, la participación en los programas internacionales – sobre todo el Programa de Ayuda para la Reestructuración Económica en Europa Central y del Este (PHARE) de la Unión Europea – y en un cierto número de programas bilaterales que implicaban una estrecha cooperación institucional, se ha convertido en parte de nuestra vida cotidiana. El número creciente de intercambios de estudiantes, el fortalecimiento del carácter internacional de la formación de los profesores, así como los programas de intercambio desarrollados en la educación superior, indican que la educación nacional está vinculada a los sistemas profesionales internacionales en muchos sentidos. En numerosos casos, esta densa red proporciona una orientación a nivel nacional y local que conviene tener en cuenta a la hora de elaborar los programas educativos locales.

## **Las nuevas prioridades**

Además de la apertura, entre las nuevas prioridades de la actualidad se incluyen la capacidad de adaptarse a la globalización y adquirir los conocimientos que nos permitan cumplir los nuevos objetivos. Las metas de los programas educativos sólo pueden tener éxito si el sistema está bien coordinado. Por lo tanto, el establecimiento de un sistema de asociación es sumamente importante.

Las antiguas actitudes y los prejuicios sociales a menudo han llevado a los profesores a encerrarse dentro de la escuela. A pesar de que éstos tenían un contacto diario con su entorno social inmediato y de que eran capaces de transmitir una información fundamental a los jóvenes a través del rígido sistema del programa,

este modelo se ha vuelto bastante obsoleto. Es verdad que los muros de la escuela existen en el sentido propio de la palabra, pero la expansión y el acceso universal a los canales de información han hecho que nuestras vidas estén tan entrelazadas con redes formales e informales que los programas educativos ya no pueden prescindir de ellas. Las personas que participan en la educación están experimentando cambios en el sentido estrecho y amplio de la palabra. Además del aumento de las relaciones interpersonales, las tecnologías educativas y los sistemas metodológicos, hay una permanente expansión de las asociaciones entre escuelas. Además del aumento de los vínculos informales, los sistemas formales de relaciones se están fortaleciendo notablemente. Por ejemplo, el interés creciente que se puede observar en Hungría con respecto a los temas de la educación se constata en el hecho de que los consejos escolares han recibido un mandato más amplio a través de normativas legales. Los padres no sólo expresan sus opiniones sobre lo que conviene a sus hijos, sino que manifiestan sus inquietudes acerca del programa y del nivel de rendimiento del establecimiento.

El vínculo entre la escuela y el trabajo no es sólo teórico. Las presiones de la economía son cada vez más fuertes, especialmente en la formación profesional de los jóvenes. Este fenómeno tiene una influencia en los hechos económicos concretos, por ejemplo, en la manera de financiar la formación profesional. Es evidente que la escuela necesita ayuda económica: se requieren fondos para comprar nuevas tecnologías y construir nuevos laboratorios y talleres. Al mismo tiempo, la propia economía no puede ser considerada como un sistema homogéneo. La divergencia entre los intereses de los empleados y los empresarios está claramente definida en el sistema y, en algunos casos, puede terminar en conflicto. El diálogo social es un medio insustituible de resolución de conflictos. Las asociaciones sociales actúan a menudo de mutuo acuerdo en beneficio de la escuela. Este tipo de asociación es una garantía importante de la armonía social y del desarrollo equilibrado de la economía.

Esto también es verdad en Hungría, país que no ha tardado en adoptar las prácticas de los países altamente desarrollados. ¿Por qué no habría de saldarse esta asociación en un éxito en el desarrollo del sistema escolar, en un mejoramiento de la calidad de los programas educativos y en un estrechamiento de las relaciones con la economía?

El concepto de aldea global suele asociarse con los sistemas de comunicaciones que proporcionan información. En este marco, los medios de comunicación desempeñan un papel importante, sobre todo aquellos que expresan opiniones objetivas y son capaces de mantener alerta la conciencia de la sociedad. Al concentrarse en problemas particulares y auténticos, ejercen una presión permanente y actúan como un indicador para los políticos. En este sentido, los países de Europa Oriental comienzan apenas a dar los primeros pasos. La nueva legislación sobre la libertad de prensa data sólo de unos pocos años. Los nuevos medios de comunicación, ya tengan fines lucrativos o sociales, aún no han encontrado su lugar. La importancia de una prensa libre y su responsabilidad para influir en la opinión pública son factores importantes en la creación de asociaciones, puesto que ningún programa educativo puede implantarse con éxito sin contar con la aprobación pre-

via de la opinión pública, así como la evaluación de los programas educativos toma en cuenta la manera en que los juzga el público en general.

En nuestro mundo cada vez más complejo, las personas que tratan de comprender mejor las relaciones internas entre la realidad educativa y los programas de desarrollo asumen una enorme responsabilidad. Son ellas quienes, situándose más allá del análisis y la evaluación, proceden a estimaciones y previsiones antes de crear estructuras que permiten la introducción de nuevos programas educativos. La investigación sobre los microsistemas y el análisis de los vínculos es hoy en día sumamente común. Como resultado del aumento de las expectativas y del dinamismo, la introducción de programas educativos no es una cuestión de un cambio progresivo que se produce a lo largo de varias generaciones, sino más bien una oferta en rápido crecimiento de programas competitivos. El pluralismo, las nuevas técnicas y la expansión de las escuelas, que obedecen a intereses diversos y a prácticas educativas diferentes, constituye una oferta de programas cuya cualidad no siempre está garantizada y que aumenta a veces los costes sociales a niveles injustificables. Esto se puede constatar en el caso de los libros de texto, donde existe los padres tienen dificultades financieras para responder a las exigencias de los programas que se les ofrecen.

Naturalmente, nosotros debemos estimular las investigaciones que se ven recompensadas con un reconocimiento internacional, y que están vinculadas a grandes redes de información, así como a métodos de documentación que permiten poner rápidamente los resultados a disposición del público. Estos resultados de las investigaciones pueden aplicarse con éxito a los programas nacionales y locales. Hoy en día, los sistemas nacionales más cerrados sobreviven profesionalmente sólo gracias a las particularidades lingüísticas e institucionales. Sin embargo, también se pueden observar mejorías en estos sistemas, dado que sus sistemas de información se han globalizado cada vez más. No sólo debemos pensar en el potencial ofrecido por Internet, sino también en aquellos sistemas que tratan de la educación en el mundo, de su literatura y de los diferentes temas científicos, técnicos, matemáticos y lingüísticos relacionados. Los temas de información son cada vez más rápidamente accesibles en tiempo real y su difusión es rápida. Los profesores, colaboradores de los programas e investigadores tienen acceso directo a la información actualizada, lo cual les brinda una base de conocimientos de última tecnología en constante actualización.

Hungría se enorgullece de haber desarrollado en los últimos años diversos programas educativos con éxito. Los planes de estudios se han alejado de las directrices centrales (desarrolladas por los administradores) para tomar la forma de un simple marco general. Este nuevo modelo permite diversas variantes y puede responder a las demandas locales. Lo mismo cabe decir de la formación profesional, donde hemos desarrollado un sistema profesional que se adapta estrechamente a la nueva estructura del empleo y se desarrolla junto con ella. Los programas establecidos a nivel central no constituyen más que un marco general para el sistema de formación profesional. El aspecto de la ejecución es importante: las estrategias y programas educativos duran bastante más tiempo que los primeros años del trabajo inicialmente invertidos en los talleres de desarrollo.

Es evidente que la educación es un tema político global que debe debatirse con la participación más amplia posible del público. En este sentido, la transformación de la escena política, los ciclos gubernamentales que dependen de las elecciones y los cambios que sufren los programas durante esos ciclos pueden ser considerados factores que tienen un efecto inmediato sobre los trabajos de los especialistas que preceden las decisiones efectivas.

La transformación de los grandes sistemas es un tema especialmente delicado, puesto que la elaboración de las estrategias, el desarrollo posterior de los programas y su ejecución real pueden cubrir un período que abarque varios gobiernos. Ahora bien, es indispensable ejecutar correctamente las tareas que se desarrollan a lo largo de este período. Para obtener buenos resultados, la elaboración de programas debe fundarse en un consenso social y profesional realista y a largo plazo. En este sentido, podemos decir que en Hungría se perfila un período favorable para la formación profesional durante este decenio. Desde 1990, la cuestión de la formación profesional en el Parlamento de Hungría ha sido abordada con espíritu de consenso, como demuestran los registros de las votaciones, y esto favorece un desarrollo equilibrado. Aunque el acuerdo sólo se ha alcanzado después de un largo debate, ha permitido definir las etapas esenciales de importantes reformas jurídicas e institucionales.

Particularmente relevante es el hecho de que, en 1996, se aprobara un programa de desarrollo a largo plazo que servirá de base (con revisiones esporádicas) para la ejecución de las tareas que nos esperan.



---

# FEDERACION DE RUSIA:

---

## LA HUMANIZACION DE LA

---

## EDUCACION

---

*Vladimir Dmitrievich Shadrikov*

---

### **La situación actual**

La Federación de Rusia es un país en el que los cambios políticos, económicos y sociales son vertiginosos, lo que tiene también su reflejo en la política educativa. Pero si echamos la vista atrás, a los últimos decenios, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que los objetivos primordiales están arraigados más profundamente que las circunstancias actuales. Estos objetivos responden a la intención y a la aspiración de materializar la naturaleza humanística de la educación: dar a cada alumno la oportunidad de autorrealización, y fomentar las capacidades creativas e investigadoras del niño. Durante siglos, esta cuestión ha inspirado a eminentes filósofos, psicólogos y pedagogos y todavía hoy sigue siendo el criterio que rige el enfoque de las diversas políticas educativas.

Como psicólogo dedicado a la elaboración de políticas educativas y enfrentado a las vicisitudes de la vida, hace mucho tiempo que estoy convencido de que el proceso educativo debe ser personal y centrado en el individuo. Es necesario tomar en consideración no sólo las diferencias relativas al nivel de desarrollo intelectual de un individuo, sino sacar partido de sus capacidades, inteligencia y talento. Lo

---

*Versión original: inglés*

*Vladimir Dmitrievich Shadrikov (Federación de Rusia)*

Titular de un doctorado. Desde 1996 es primer viceministro de Enseñanza General y Formación Profesional. Anteriormente, desde 1968, había sido profesor de psicología en Yaroslavl. En 1982 fue nombrado rector del Instituto Pedagógico Ushinsky de Yaroslavl; en 1985, viceministro de educación de la URSS; en 1988, primer vicepresidente del Comité Estatal para la Educación; en 1991, vicepresidente del Comité de Educación Superior del Ministerio de Ciencia, Educación Superior y Política Tecnológica de la Federación de Rusia; en 1992, vicepresidente del Comité Estatal para la Educación Superior; en 1982, fue elegido miembro de la Academia de Ciencias Pedagógicas de la Federación de Rusia; en 1990, miembro de la Academia Rusa de Educación. Es autor de unas ciento treinta obras.

importante no es ser más o menos capaz, sino que cada uno posee *capacidades individuales*. Sin embargo, hay que señalar que en general se tiende a ignorar esta diferencia cualitativa. En la sociedad en general y en las evaluaciones de los maestros y pedagogos, la cuestión relacionada con las capacidades se ha venido tratando desde siempre – y se sigue haciendo – como una cuestión esencialmente cuantitativa (relacionada con el grado de inteligencia).

## Causas de la insatisfacción

El principal motivo de las reformas ha sido siempre la insatisfacción profunda y creciente con la escuela y sus objetivos sociales y políticos. Los diferentes sectores de la sociedad han culpado a diferentes facetas del sistema de educación. La gran mayoría de la población se preocupa porque sus hijos no son capaces de seguir los programas de la enseñanza secundaria obligatoria. Las autoridades de la educación aplicaban políticas rígidas a la educación secundaria obligatoria, pero no hacían casi nada por diversificar los programas o las opciones de enseñanza ni los materiales didácticos. Otro sector de la población estaba descontento por la tendencia a igualar a los alumnos y la enseñanza sin tener en cuenta las capacidades e intereses de los individuos ni las dificultades por las que tienen que pasar los alumnos cuya lengua materna es distinta de la lengua de instrucción. Las escuelas existentes, al ofrecer una enseñanza ordinaria, eran incapaces de responder a la demanda de cualquier alumno que estaba dispuesto a profundizar las materias y los programas propuestos.

Los docentes tampoco estaban satisfechos con las restricciones y limitaciones impuestas, la falta de libertad de enseñanza, y la necesidad de valorar el rendimiento de manera subjetiva e inadecuada. Se oían a menudo frases como ésta: “Ponemos ‘satisfactorio’ aun cuando sabemos que es ‘malo’”, es decir, hasta el peor rendimiento tenía que recibir una valoración positiva.

Las escuelas iban asumiendo más funciones sociales y convirtiéndose en sustitutos de los padres en todo lo referente a la educación. Había escuelas que prolongaban sus horarios para que los niños se quedaran después de las clases: comían, hacían sus deberes y pasaban allí su tiempo libre.

Los diferentes estratos de la sociedad expresaban su descontento hacia la escuela, pero eran los niños los que experimentaban mayor tensión y descontento a causa del estrés y de los programas excesivamente cargados, pues no tenían siquiera la oportunidad de expresarse y debían soportar un estilo autoritario de enseñanza que no prestaba a atención a sus intereses.

Era imposible que las autoridades políticas no se dieran cuenta del descontento de la sociedad con la escuela. Así, en 1984 se tomó la decisión política de reestructurar la educación general y la formación profesional inicial. Las nuevas directrices permitían una diferenciación más bien tímida de los currículos y un apartamiento de los libros de texto estandarizados de la formación profesional. Esto motivó una verdadera guerra en las altas instancias del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) en torno a la especialización de los centros educativos y

de los objetivos de la educación general, llegando a ser tan grave la situación que, en 1986, durante la reunión del PCUS de la ciudad de Moscú, hubo un intento de bloquear la apertura y el desarrollo de las escuelas que tuvieran programaciones distintas para asignaturas determinadas, sobre todo las escuelas especializadas en la enseñanza de lenguas extranjeras.

La ideología de la igualdad social todavía se dejaba sentir en las políticas de educación.

## **La escuela soviética y el modelo posterior**

¿Se basaba la reestructuración de la educación general en una investigación científica apropiada? Aun reconociendo la importante función de la Academia de Ciencias Pedagógicas de la URSS en el desarrollo de las tecnologías didácticas, hay que afirmar que apenas se llevaban a cabo investigaciones sobre filosofía de la educación, y la investigación relacionada con la teoría didáctica se limitaba prácticamente al análisis e interpretación de las obras de los maestros eminentes. La investigación relativa al análisis de la experiencia de los sistemas de educación de los países capitalistas se consideraba desde una perspectiva políticamente subjetiva.

La investigación pedagógica no ofrecía apenas base a la adopción de decisiones en materia de política educativa. Los decisores debían recurrir a su propia opinión y a las orientaciones políticas establecidas por los poderes públicos.

No obstante, hay que señalar que ciertos investigadores sí poseían datos más completos que los que se tenían normalmente a la hora de tomar decisiones. Había muchos científicos e investigadores que luchaban por un nuevo planteamiento de la situación de la educación y que estaban dispuestos a prestar servicios como consultores y ofrecer su propio punto de vista sobre los problemas. Era necesario encontrar a estos científicos y crear las condiciones para que trabajaran creativamente.

No obstante, hay que señalar que, pese a las presiones e influencias políticas, la URSS había creado un sistema de educación único que todavía no ha sido estudiado como fenómeno. El país consiguió llevar a cabo una inmensa revolución cultural en un período de tiempo muy corto y su población se convirtió en una de las más instruidas del mundo. No se debe hacer abstracción de estos hechos. Desgraciadamente, muchos reformadores de la escuela del período postsoviético se han limitado a considerar las presiones políticas a las que estaba sujeto el sistema de educación sin tener en cuenta otras virtudes. Pero la escuela soviética ha sido y todavía es, un logro, no sólo para la cultura rusa, sino para el mundo entero. Incluso ahora, que el sistema de educación ruso se ha abierto al resto del mundo, muy pocos investigadores occidentales lo han considerado desde esta perspectiva. Ha habido numerosos proyectos y recomendaciones para su reestructuración, pero no ha habido ninguno que llame la atención sobre los valores que poseía el sistema de educación ruso. A este respecto, los investigadores y los docentes rusos están estudiando los sistemas extranjeros esencialmente para descubrir sus ventajas, pero se olvidan de considerar sus inconvenientes.

Las ventajas e inconvenientes del sistema escolar soviético aparecen ya en su definición formal: integrado y universal, profesional, politécnico y general.

Integrado significa brindar igualdad de oportunidades para todos, al margen de sus ingresos, sexo, edad o nacionalidad. Universal significa que respeta la integridad de las culturas de cada nación y asegura la diversidad cultural y la flexibilidad como valor común. Integrado alude también a la movilidad de los alumnos dentro del país gracias al contenido universal de la educación en todas las escuelas del país. Hay por lo tanto una coherencia en todas las fases de la educación, lo que constituye una característica fundamental del sistema de educación. Integración es sinónimo de patriotismo y de lealtad al país. Pero integrado significa también que:

- hay una única ideología;
- es común a todos y cada uno, lo que significa que la flexibilidad y la diferenciación se sacrifican en aras de la integración;
- la libertad de enseñanza de los maestros está limitada porque su objetivo es lograr el mismo nivel de educación.

Al mismo tiempo, la doctrina proclamada oficialmente de una escuela universal e integrada imponía una supuesta flexibilidad dentro de la cual se permitía la diversidad. En el marco del sistema de educación integrado y universal se formularon tres conceptos teóricos para la enseñanza primaria (¿podemos encontrar un equivalente en otras partes?); el sistema escolar integrado hizo surgir diferentes concepciones de la enseñanza de las matemáticas; miles de profesores que eran considerados como innovadores pudieron llevar a cabo sus proyectos; las asignaturas de historia, geografía y literatura mundial ocupaban una buena parte de los programas. Más del 50% del tiempo de clase se empleaba en estudiar cultura mundial. Esto constituye, evidentemente, un indicador muy significativo si se compara con los currículos de otros países. La oposición entre integración y diversidad aportó soluciones a muchos problemas educativos que todavía existen en las escuelas de Europa, Norteamérica y otras regiones.

Profesional significa que el sistema escolar se basa en el reconocimiento del valor del trabajo productivo, sobre todo en la esfera de la producción material.

Profesional quiere decir que la escuela fomenta las capacidades profesionales en general, lo que supone una formación previa al empleo que puede orientar a un alumno hacia ciertas cualificaciones o trabajos si está dispuesto a ello (y a veces aunque no lo esté).

El calificativo de “profesional” también hace referencia a una participación en un trabajo socialmente útil. Un sistema de formación profesional escolar sugiere no sólo participación en el trabajo, sino también una nueva dimensión educativa. Se trata de desarrollar las capacidades sensoriales y psicomotoras y una inteligencia no verbal, así como una reflexión práctica. Todo ello supone un avance hacia la formación íntegra del individuo.

El carácter profesional del sistema escolar supone una oportunidad para el individuo de realizar sus capacidades. Para la mayoría de los niños supone una oportunidad de autorrealización.

Profesional también significa integrado. Pero también es cierto que, debido a las limitaciones económicas y al mercado de trabajo local, es frecuente que el trabajo propuesto carezca de interés para los niños.

El carácter profesional del sistema escolar exagera hasta cierto punto la oposición entre el trabajo físico y el intelectual y, pese a lo paradójico que pueda parecer en una sociedad dominada por la ideología de la clase trabajadora, sugiere un antagonismo entre trabajo manual y arte que nos aleja del sublime equilibrio encontrado en la Antigüedad, cuando se consideraba arte la destreza adquirida en cualquier oficio: un alfarero, un armero, un escultor, un arquitecto o un guerrero también podían ser artistas.

La escuela profesional significaba fomentar una actitud comunista hacia el trabajo.

Una escuela politécnica sugiere un sistema que inculca las profesiones y las tecnologías básicas a los niños, dándoles una visión del proceso de producción y del comercio modernos. Se trata de un sistema en el que las ramas profesionales están bien definidas, lo que permite a los niños prever su trayectoria en el sistema de enseñanza y en la vida, asegurándoles su bienestar futuro.

## Hacia la individualización

Hay que decir claramente que muchos problemas que tiene que afrontar actualmente la educación en todo el mundo no han sido resueltos todavía por la experiencia ni por la práctica de la educación. Bastaría citar algunos intentos de equilibrar la integración y la diversidad, el contenido básico uniforme y la elección individual, la diversidad de los programas y su compatibilidad, o la correlación entre los programas de enseñanza general y los de formación profesional. Cuestiones como el desarrollo de la comprensión y la confianza entre las naciones, la erosión y desintegración de los valores morales y éticos tradicionales, el nacionalismo y el racismo en la educación, la educación para vivir en un mundo tolerante, democrático, multilingüe y multicultural, son cada vez más urgentes. Para discutir sobre éstas y otras muchas cuestiones se celebró una conferencia de ministros de educación de los países europeos en Kristiansand (Noruega) en junio de 1997.

Muchas de estas cuestiones habían sido resueltas por el sistema escolar soviético. En este sentido, se pueden citar las escuelas profesionales y técnicas como un buen ejemplo de centros que ofrecían: cualificación profesional y enseñanza secundaria; formación profesional y educación general en los centros de formación profesional; desarrollo de la comprensión y la confianza entre las naciones; igualdad de oportunidades y de acceso a la educación, etc.

Todo ello muestra claramente que Rusia tiene un sistema de educación único, a la vez multilateral y sistemático, y que, en tanto que factor de civilización, puede ser interesante para el resto del mundo. Para emprender una reestructuración de este sistema, es necesario entender profundamente sus características fundamentales, pues de lo contrario, es más que previsible que cualquier reforma tenga efectos negativos.

En mi opinión, como ya he dicho antes, las mayores contradicciones de las políticas educativas durante el período soviético son las siguientes: lucha por la igualdad en la educación, pero reconocimiento de la necesidad de un enfoque individualizado y creación de las condiciones que puedan permitir a un niño realizar plenamente todas sus posibilidades.

Esta lucha por la igualdad en el ámbito educativo condujo al concepto del libro de texto único y estándar, a currículos universales y, en muchos casos, a una técnica pedagógica estándar. En estas circunstancias, todos los esfuerzos de los investigadores se centraron en la selección de los contenidos de enseñanza y en el aspecto tecnológico del proceso didáctico. Los centros de investigación de la Academia de Ciencias Pedagógicas de la URSS acometieron profundos estudios de campo para evaluar la adquisición de los contenidos de enseñanza en todas las escuelas del país, presentando el material en un libro de texto. Podemos afirmar que esta elaboración didáctica del proceso educativo permitió que éste lograra un alto rendimiento. Pero no hay técnica capaz de igualar las diferencias individuales; lo más que puede hacer es elevar el nivel general de enseñanza, con lo que las diferencias individuales se hacen más evidentes. Y esto era exactamente lo que sucedía. En estas circunstancias, los maestros tenían que concentrar toda su atención en los alumnos con malas calificaciones porque existía un mecanismo administrativo para vencer el bajo rendimiento: la regla de oro era: “el maestro tiene que enseñar a un alumno”. Se solía decir también: “No hay malos alumnos, sino malos profesores.”

La obligación de que todo el mundo cumpliera las exigencias de los programas dio lugar a todo un sistema de apoyo para alumnos de lento aprendizaje en horas extraescolares. Esto hizo que se despertara el interés por los materiales pedagógicos y las revistas especializadas que informaban sobre las investigaciones científicas en el ámbito de las técnicas pedagógicas avanzadas. Las experiencias didácticas innovadoras fueron bien acogidas. La publicación de materiales didácticos y metodológicos para cada asignatura, que constaban de un libro de texto y una guía didáctica, además de otros materiales complementarios, como libros de consulta, libros de lectura, libros de problemas de matemáticas, etc. supuso un avance importante para fomentar la educación general.

Para los niños más dotados había muchos cursos extracurriculares como compensación al hecho de que el proceso pedagógico estaba adaptado al “alumno medio”. Una solución más radical a esta situación fue la creación de escuelas y cursos para el aprendizaje de asignaturas específicas: matemáticas, física, química, etc. Se abrieron bastantes internados para niños dotados dentro de las principales universidades del país (Universidad de Moscú, de Novosibirsk, de Tbilisi, etc.) El sistema de escuelas especializadas permitió acumular una experiencia única en la enseñanza de este tipo de niños, principalmente en lo relativo a los contenidos de enseñanza, técnicas pedagógicas y trabajo en grupo. Indudablemente, esta experiencia es valiosa e importante no sólo para el sistema ruso, sino para todos los sistemas de educación a nivel internacional. Dio lugar a un sistema de olimpiadas por asignaturas en el ámbito de la escuela y a escala nacional que ayudó a descubrir jóvenes talentos. El alto rendimiento de los equipos nacionales en las olimpiadas

internacionales por asignaturas durante bastantes años mostraba la eficacia de estas actividades.

Sin embargo, todas las medidas citadas, al margen de lo positivas y eficaces que fueran, no lograron contrarrestar la tendencia general hacia la enseñanza basada en programaciones universales e integradas, que ofrecían una enseñanza secundaria de gran calidad.

También hay que señalar que los cursos que impartían las escuelas especializadas eran sobre todo de matemáticas, ciencias naturales y lenguas extranjeras. Había muy pocas escuelas de humanidades, pues en ellas las presiones de tipo ideológico y la uniformidad eran más perceptibles, lo que suponía un impedimento para las iniciativas de maestros y pedagogos.

Parecían necesarias medidas más ambiciosas. En 1986 se organizó un concurso para producir una nueva generación de libros de texto. Se esperaba que al menos se seleccionarían tres libros de texto nuevos para cada asignatura en la programación de ciencias naturales y matemáticas y que el sistema escolar abandonaría el sistema de libro de texto único. En el mismo año, se preparó y publicó un borrador del plan de enseñanza en la *Gaceta del maestro*, donde por primera vez se preveía dejar tiempo para materias optativas. Para diseñar este plan de enseñanza, los autores se basaron en las técnicas de los planes de enseñanza de la universidad, que permitían un grado considerable de libertad de enseñanza.

En 1989 se desarrolló un plan de enseñanza básica para la escuela de educación general con miras a iniciar la diferenciación real y generalizada en la escuela y poner en práctica las normas regionales referentes a los contenidos de enseñanza.

Con la declarada libertad de enseñanza, que estimulaba la creatividad de los maestros, y a partir de normas locales de matriculación, aparecieron oportunidades tangibles de individualización del proceso pedagógico.

Un último movimiento hacia la individualización del proceso pedagógico en la escuela soviética consistió en determinar las exigencias mínimas de rendimiento a los alumnos en cada etapa de la educación y los medios para evaluar sus logros en un nivel determinado. La finalidad de todo esto era crear una base para la libertad de enseñanza. El maestro era libre de escoger el método o la técnica pedagógica: la única limitación era que el alumno lograra los resultados mínimos según los criterios establecidos. A finales de 1990 la misión estaba cumplida, pero no habíamos tenido tiempo de introducir las pruebas y los planes de exigencias mínimas en la práctica escolar.

El sistema escolar ruso había iniciado una nueva vida en un contexto social y político nuevo.

Conviene aclarar, en esta descripción general de la evolución del concepto de individualización del proceso didáctico en el período de 1984-1991, que estas actividades estaban muy influidas por el principio de igualdad social. El *humanismo* de la nueva escuela se revelaba en la capacidad del individuo para lograr su autorrealización y en la igualdad de derechos de los individuos a proseguir su desarrollo libremente. El humanismo reconocía el valor de cada persona como individuo y no establecía comparaciones entre personas. La individualización no se transformó en individualismo.

Aquí podemos citar a Alexander Blok, famoso poeta ruso, que escribió en 1918 que en ninguna transformación se debe ignorar la “desigualdad social” ni diluir el rico contenido de estas dos breves palabras so pretexto de “humanismo”, de sentimientos, o de economía política. Saber reconocer la desigualdad social es un instrumento racional, poderoso y terrible<sup>1</sup>.

## Hacia la diversificación

En todo el proceso hacia la individualización de la educación, el período de desarrollo de la escuela de 1991 a 1997 en Rusia ha demostrado coherencia con el período soviético. No obstante, hemos sido testigos de una gran diversificación y de una gran posibilidad de opción en la selección de libros de texto porque el enfoque por asignaturas fue abandonado en beneficio del principio del tema. En los cursos superiores, la enseñanza se hizo más liberal y optativa, lo que contribuyó a desarrollar un pluralismo social y cultural y una identidad intelectual. Las variables regionales en los contenidos de la enseñanza se hicieron más perceptibles. Los establecimientos de enseñanza superior se asociaron con asignaturas determinadas e influyeron mucho en la diversidad de los currículos.

La diversidad en los contenidos de la enseñanza aparece claramente en los datos estadísticos relativos a la compra de libros de texto (Cuadro 1).

CUADRO 1: Compra de libros de texto

Curso académico	Número de títulos/unidades	Total de encargos (en millones de ejemplares)	Encargos específicos (en miles de ejemplares/unidad)
1995/96	200	146	730
1996/97	282	160	567
1997/98	739	141	191

Como se puede ver, aunque el volumen de compras anuales ha permanecido relativamente estable, el número de títulos es más de tres veces superior al cabo de tres años. Pero este aumento se produjo principalmente antes del curso 1997-1998, lo que prueba que las tendencias en el ámbito de la educación son evolutivas y acumulativas y que los logros del decenio anterior no se han hecho claramente perceptibles hasta ahora.

La verdadera diversificación de la enseñanza general secundaria se manifiesta también en el aumento de número de institutos y de “gimnasios” con programaciones especializadas, pues pasaron de 191 institutos en 1991 a 594 en 1997, y de 283 “gimnasios” a 952 en el mismo período. También aquí podemos ver alguna continuidad con el pasado, pues estos establecimientos se crearon en gran medida sobre la base de las escuelas existentes que ya tenían programas especializados y detallados.

No obstante, un repaso general al desarrollo de la educación durante los últimos seis años demuestra claramente la necesidad de fomentar el plan básico y las



regulaciones legales. Ésta es la mejor manera de contrarrestar las tendencias negativas que aparecen actualmente.

En primer lugar, el plan básico necesita un desarrollo teórico minucioso. Por un lado, la introducción de temas en vez de asignaturas ha contribuido a diversificar la educación; pero, por otro, como las horas de enseñanza asignadas al estudio de un tema educativo concreto son limitadas, y puesto que algunos alumnos pueden incluir muchas asignaturas (hasta diez o más) en cada tema concreto y no hay un estándar educativo nacional, existe un grave riesgo de desintegración del espacio educativo común. La movilidad académica de los niños se verá amenazada y la continuidad con los programas universitarios será limitada.

Hay que señalar sobre todo que la legislación autoriza que se presten servicios educativos suplementarios si se paga una cuota. Una disposición jurídica inocente (¿por qué no puede un niño aprender una segunda lengua extranjera si él está dispuesto y sus padres pueden pagarlo?) incrustada en el tejido del aprendizaje diferenciado junto con las limitaciones económicas existentes ha dado lugar a graves violaciones del principio de la igualdad social – base de la escuela realmente humanista y democrática. De hecho, ya está empezando a hacer que la población tenga que pagar por una enseñanza general.

La situación se ha agravado por la acusada estratificación social según los ingresos que se ha producido durante este período. Los padres que gozan de una posición económica acomodada están luchando por dar una buena educación a sus hijos. Las escuelas deberían responder a esta demanda, pero no están en condiciones de hacerlo. Por lo tanto, estamos ante una situación en la que las escuelas que ofrecen una buena educación pueden – y a veces están obligadas a ello – elegir entre niños capaces y niños ricos, lo que las lleva a tratar de encontrar un equilibrio introduciendo servicios educativos suplementarios de pago. Según la ley, cualquier niño puede estudiar en cualquier escuela, aunque hay una preferencia por los niños que viven cerca. Pero no todos los padres pueden hacer frente a servicios educativos suplementarios y a otros gastos educativos en las escuelas públicas. Los niños y sus padres van siendo conscientes de que no son admitidos o, si lo son, están obligados a cambiarse a otra escuela porque son pobres. Esta situación es muy dolorosa para los niños, y no tiene nada que ver con una escuela “humanista”. La sociedad y el Estado tendrán que afrontar rápidamente el problema de que “la igualdad de acceso a la educación” se corresponda con “la igualdad de oportunidades”.

Este análisis de un problema particular, que a nuestro parecer es un tema prioritario para garantizar la autorrealización a todos los niños, pone de manifiesto las complicadas relaciones que hay que tener en cuenta a la hora de tomar decisiones en el ámbito de la educación. En él deben ser prioritarios los procesos interrelacionados de la sociedad que determinan los objetivos, valores y actividades de la educación. El trabajo relacionado con su puesta en práctica debe considerarse una tarea secundaria, aunque pueda ser igual de complicada. Naturalmente, las decisiones se tienen que basar en: las ideas clave que son objeto de debate en la sociedad, los datos fundamentales acerca de un problema en concreto, no sólo en el sistema de enseñanza nacional, sino en los sistemas de los otros países; la experiencia

en esa cuestión en diferentes países; la investigación en ciencias sociales y políticas; las encuestas e investigaciones realizadas por los expertos en la adopción de decisiones; y los puntos de vista y opiniones de los miembros eminentes de la sociedad. Ya hemos dicho que toda cuestión requiere un enfoque sistemático. Los principales problemas que obstaculizan la adopción de decisiones en el ámbito educativo son: falta de datos completos o de información sobre las cuestiones que se están considerando, de estudios sociológicos completos sobre educación, de datos estadísticos fidedignos, y la necesidad de buscar a expertos o profesionales que realicen estudios científicos fiables en el área considerada.

### Nota

1. A. Blok, What should be done now? [¿Y ahora, qué hacemos?], *Literary inheritance*, vol. 27-28, 1937.

---

# ARGENTINA: LAS PRIORIDADES DEL SECTOR EDUCATIVO Y SU PROCESO DE DEFINICION

---

*Susana Beatriz Decibe*

---

El inicio de la década de los noventa significó el comienzo de un nuevo proceso para el desarrollo socioeconómico argentino. En 1983 el país recuperó la institucionalidad democrática, y a partir de 1991, la estabilidad monetaria y la eliminación de la inflación generaron las condiciones que permitieron el inicio de una etapa de crecimiento económico sostenido, sólo interrumpida brevemente por los efectos de la crisis financiera de México en 1994.

Se inició así una etapa de profunda reforma estructural del Estado caracterizada por la privatización de sectores como los de telecomunicaciones, hidrocarburos, energía eléctrica, ferrocarriles, bancos y el sistema previsional, además de otros en curso de privatización, como el correo y la gestión de los aeropuertos. Se descentralizaron a nivel provincial servicios que todavía prestaba el Estado, como los servicios educativos de nivel secundario y superior no universitario. Estos datos son importantes para comprender el clima global de cambios estructurales sobre el que comenzó a desarrollarse la reforma educativa.

En los inicios de los años ochenta, el sistema educativo argentino mostraba un alto nivel de deterioro de su tradicional calidad, producto de la crisis fiscal de las últimas décadas y de políticas que, en algunos períodos, desatendieron las necesidades educativas de la población.

---

*Versión original: español*

*Susana Beatriz Decibe (Argentina)*

Ministra de cultura y educación desde 1996. Licenciada y profesora de sociología en la Universidad de Buenos Aires. Maestría en ciencias sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Asesora de la Presidencia de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y de la Secretaría de Estado de Programación y Evaluación Educativa. Miembro del Comité de Educación de la Organización de los Estados Americanos. Autora, entre otras publicaciones, de *Análisis comparativo de las teorías de M. Foucault y J. Habermas* (1991) y *Flexibilidad laboral y sindicato: una aproximación a las opiniones sindicales* (1990).

El retorno a la democracia en 1984 permitió encarar dos tareas imprescindibles para iniciar el proceso de cambio: establecer las condiciones para el debate acerca de la crisis educativa y construir el consenso necesario para concertar las principales estrategias de cambio.

La discusión pública comenzó con el Congreso Pedagógico Nacional y se desarrolló de 1986 a 1988. Posteriormente, el debate en el Honorable Congreso de la Nación dio lugar a la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos (N° 24.049), a la Ley Federal de Educación (N° 24.195), y a la Ley de Educación Superior (N° 24.521), posibilitando así la construcción de estrategias educativas como políticas de Estado.

La Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993, constituye un hito que marca el inicio del proceso de transformación estructural de la educación argentina. Este proceso apunta a superar los viejos y los nuevos problemas.

Entre los viejos problemas podemos mencionar: la segmentación del servicio en términos de calidad según la situación socioeconómica o la ubicación geográfica de la población, el déficit de escolarización en el nivel secundario (40%) y el alto porcentaje de desgranamiento en el mismo, la falta de actualización de los contenidos de la enseñanza y su desvinculación con respecto a las necesidades del mundo del trabajo y de una ciudadanía plena, unas metodologías pedagógicas obsoletas, un régimen laboral que sólo premia la antigüedad y escasas inversiones en infraestructura, mantenimiento y equipamiento didáctico.

Entre los nuevos problemas, la transformación en marcha se propone superar los comportamientos institucionales anémicos y burocratizados y la baja calidad de los aprendizajes.

La nueva configuración de la política educativa establecida en la Ley requiere la creación de espacios que faciliten el consenso a nivel federal, las consultas y la participación permanente. Se concreta fundamentalmente en la función asignada al Consejo Federal de Cultura y Educación, que se convierte en la herramienta fundamental para la aplicación de la Ley. El Consejo Federal de Cultura y Educación articula las políticas concretas, acordándolas entre los responsables del área educativa de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y poniéndolas en práctica, analizando sus resultados y reformulándolas en el marco de la descentralización.

La Ley Federal de Educación es el primer intento orgánico de legislación sobre la totalidad de las instancias del sistema educativo nacional argentino. Sus disposiciones fundamentales son las siguientes:

- Sienta las bases de un nuevo sistema educativo estructurado en cuatro niveles: Inicial (tres años de duración); Educación General Básica (nueve años divididos en tres ciclos); Educación Polimodal (tres años); y Educación Superior Universitaria y no Universitaria. Posibilita una organización pedagógica que articula los ciclos y niveles entre sí en coherencia con las expectativas de logro para acompañar el desarrollo de los niños, púberes y adolescentes.
- Establece pautas para el mejoramiento de la calidad a través de:
  - a) la renovación de los contenidos y la adopción de contenidos básicos comu-

nes. La nueva educación pretende fortalecer el núcleo de capacidades fundamentales para formarse como personas: las intelectuales, metacognitivas, prácticas, interactivas y sociales, éticas, estéticas, corporales y afectivas. Promueve la formación de competencias a través de aprendizajes conceptuales, procedimentales, valorativos y actitudinales, vinculados con múltiples ámbitos formativos escolares y extraescolares.

b) La transformación organizacional:

*Los ministerios:* la organización y la gestión de los ministerios están en proceso de superar la concepción burocrática verticalista clásica para organizarse matricialmente por proyectos. Las nuevas estructuras de gestión son concebidas para llevar a cabo tareas transformadoras y no sólo para administrar el sistema.

*Las escuelas:* se prioriza la organización y gestión de la escuela sobre la base de la eficiencia, la atención a los resultados, la democracia escolar, la planificación y redistribución de tiempos y espacios, el protagonismo del aprendizaje, la profesionalización del docente y una mayor autonomía en la toma de decisiones.

- c) La generalización de la capacitación docente continua a través de la construcción y el desarrollo de la Red Federal de Formación Docente Continua – conducida y financiada por el Estado en coordinación con las provincias – y la reformulación de la formación docente y su articulación con la universidad.
- d) La creación y administración del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad que efectúa año tras año la evaluación de los aprendizajes de los alumnos, incluyendo información sobre las escuelas, los docentes, los padres y los alumnos.
- Establece como prioritario el principio de equidad a través de la aplicación de políticas compensatorias a cargo del Estado.
  - Crea la Red Federal de Información Educativa, administrada por el Ministerio de Educación de la Nación en articulación con todas las provincias, lo que posibilita la obtención de información básica para el control y la toma de decisiones.

## **La dinámica de realización de las acciones con respecto a los diferentes actores**

La realización de estos cambios profundos constituye un proceso complejo, dado que las reformas educativas, y más aún, las que tienen características de reformas estructurales, producen necesariamente resistencias en cuanto desorganizan las formas establecidas. En este sentido, la política educativa ha ido construyendo la necesaria credibilidad y viabilidad.

### **ALGUNAS ESTRATEGIAS**

- Profesionalización de los equipos político-técnicos del Ministerio Nacional mediante una estrategia de selección basada exclusivamente en los antecedentes.

- Desarrollo de los programas compensatorios a través del Plan Social Educativo. Sus acciones permiten superar las desigualdades educativas y atienden ya un 25% del total de las escuelas primarias de todo el país a través de programas orientados hacia el mejoramiento de los aprendizajes. Estas escuelas disponen de libros de texto para cada alumno, de equipamiento didáctico actualizado y de bibliotecas de aula. Además, sus docentes han recibido una capacitación específica. Todo ello ha dado por resultado un notable mejoramiento en las evaluaciones anuales.
- Desarrollo y cumplimiento de cronogramas efectivos para elaborar y consensuar diferentes aspectos de la reforma entre todos los actores implicados en la construcción de la misma. Las estrategias de viabilidad han tenido como premisa básica la construcción del consenso como la única base firme para el cambio:
  - abriendo la consulta a la sociedad, ONG, iglesias, mundo del trabajo, jóvenes y a especialistas y académicos de todas las disciplinas;
  - entendiendo el cambio como un proceso que parte de lo posible pero que tiene un objetivo como punto de llegada;
  - incorporando la necesaria capacidad técnica para elaborar las políticas y estrategias;
  - anticipando las resistencias y estableciendo mecanismos que ayuden a la comunicación, la información y la participación.

#### LOS CONSENSOS FEDERALES

Antes de su tratamiento en el Consejo Federal, cada propuesta o documento relativo a la transformación sigue un circuito de consulta y participación en diferentes instancias de docentes, especialistas, funcionarios y técnicos provinciales. La elaboración de los contenidos básicos comunes para la Educación Inicial, EGB, el Polimodal y la Formación Docente requirió trabajar en un proceso abierto, pluralista y concertado con docentes y equipos técnicos, complementado con consultas y recepción de aportes de diversos sectores de la población, la comunidad académica y organizaciones sociales, políticas y religiosas. Sobre la base de estos contenidos básicos comunes, las provincias elaboran sus propios diseños curriculares.

#### LA CIRCULACION Y DIFUSION DE LAS IDEAS RELACIONADAS CON LA TRANSFORMACION

El acceso a la información de los distintos estamentos políticos y técnicos facilita la construcción del consenso. Las estrategias utilizadas son: exposiciones de expertos internacionales, visitas a distintos países para conocer experiencias innovadoras, seminarios intensivos en el país y en el exterior, y desarrollo de programas de formación de funcionarios en el exterior.

#### LOS VINCULOS CON LA COMUNIDAD DE INVESTIGADORES

En relación con la articulación de la política educativa con la comunidad de investigadores y con los centros de información, todavía queda mucho camino por recorrer.

Existe poca tradición y tiempos distintos entre las necesidades políticas y la producción académica. Esta desarticulación entre investigadores y decisores políticos plantea serias dificultades para utilizar los resultados provenientes de las investigaciones empíricas.

Son en general pocas las investigaciones que se utilizan, entre otras razones porque las que se realizan se difunden entre productores más que entre potenciales usuarios, o porque en su mayoría tienen otros propósitos distintos del de orientar la toma de decisiones.

Concretamente, el proceso de profundos cambios iniciado en la Argentina necesitaba información, construcción de sistemas y estrategias para temas tan diferentes como el diseño de un nuevo Ministerio Nacional para roles diferentes de los que cumplía históricamente; nuevos modelos de gestión escolar; sistemas de evaluación de logros; actualización curricular; nuevos perfiles técnico-profesionales para atender la demanda de los renovados procesos de trabajo, organizar y administrar la capacitación y formación de los docentes y crear y administrar una red de información y estadística educativa de alcance nacional.

El Ministerio de Educación no tenía ninguna posibilidad de resolver estos problemas tal como estaba conformado: gestionaba mal poco más del 20% de la oferta educativa de todo el país, carecía de estadísticas educativas fiables y gran parte del perfil profesional de su personal no era el adecuado para las nuevas funciones.

Recordemos que la reforma educativa se inscribe en un proceso de profunda reforma del Estado. Yo diría que se estaba reconstruyendo el Estado, es decir, recreando la capacidad de sus organismos para gestionar las políticas públicas.

#### EL APOYO DEL CAMPO DE LA INVESTIGACION

¿Con qué masa de estudios de investigación contábamos? Pocos, más bien descriptivos, carentes de lineamientos prácticos y muy sesgados hacia la historia de la educación y de las políticas educativas. Generalmente los estudios tenían una gran carga ideológica. Además, no existía ninguna información sobre costos del sistema, eficiencia o medición de logros de aprendizajes comparables. El desarrollo de la didáctica de muchas disciplinas era escaso. No existía ningún trabajo concreto acerca de las demandas de nuevos perfiles profesionales a partir de los notables cambios en los espacios productivos, tanto de los servicios como de la industria y de la agricultura. Tampoco se habían realizado estudios sobre temas de gestión de políticas públicas.

Todo esto en un contexto en el que los avances de las ciencias cognitivas y sociales relacionadas con la educación y las tecnologías de gestión parecen muy grandes, en un contexto mundial en el que se han desarrollado, en los últimos veinte años, importantes reformas de los sistemas educativos de muchos países.

#### ¿COMO LO RESOLVIMOS?

Se adoptaron las siguientes soluciones:

- Incorporando a la gestión del Ministerio a investigadores, académicos, docen-

tes, perfiles nuevos como ingenieros, economistas, sociólogos y analistas de sistema, entre otros, y sistemas y tecnologías nuevas de gestión y organización.

- Indagando en profundidad otros sistemas educativos y procesos de cambio como los de Inglaterra, Portugal, España, Italia, Francia, Alemania, los países del sudeste asiático, Israel, Chile, Colombia y algunos Estados de EE. UU.
- Utilizando asistencia técnica de especialistas de varios países para diferentes temas como la construcción de los estándares para la enseñanza (contenidos básicos comunes), el sistema de evaluación, la actualización de la educación tecnológica y las nuevas familias profesionales para la formación de técnicos.
- Incorporando técnicas de gestión y de organización de la actividad privada.
- Acopiando información dentro del país acerca de gestiones educativas exitosas, tanto de ministerios provinciales como de innovaciones en escuelas.

A través de estos años ha ido creciendo el consenso de que la calidad de la educación y la eficiencia del sistema necesitan una buena interrelación con la investigación. Para ello ésta debe ser pertinente, es decir, vincularse más con las necesidades del sector y proponerse un efecto mayor sobre las prácticas en el mismo. No tenerla significa arriesgar la misma sustentabilidad de los procesos de transformación en el largo plazo.

Una de las tareas que hemos iniciado para superar la fractura entre investigación y práctica educativa consiste en promover el desarrollo de la investigación, no sólo en la universidad, sino también en el nivel terciario no universitario de formación de docentes.

También estamos desarrollando acciones de detección, recolección, sistematización y difusión de la investigación útil e incentivando las líneas de investigación necesarias para alimentar de manera permanente la toma de decisiones en el sector.

#### LOS VINCULOS CON LOS MEDIOS DE COMUNICACION

En cuanto a la relación con los medios de comunicación, es la primera vez que existe en la Argentina una absoluta libertad de prensa. Ello permite que todas las acciones de gobierno y en particular los temas vinculados a la educación aparezcan de manera habitual en los medios. Especialistas en educación y funcionarios del sector utilizan estos espacios con frecuencia.

Es común que los medios se aproximen a la problemática educativa a partir de situaciones conflictivas o de hechos de alto impacto comunicacional, como por ejemplo actos de violencia, los cuales son escasos por lo demás si se tiene en cuenta la dimensión del sistema.

Un tema en el que los medios se han mostrado muy interesados ha sido, a partir de 1993, la difusión de los resultados de las evaluaciones. Es habitual además que en secciones semanales especializadas de muchos diarios se publiquen experiencias educativas innovadoras, se comente el uso de nuevas tecnologías o se escriba acerca de los nuevos contenidos y enfoques.

#### LOS VINCULOS CON SINDICATOS DE DOCENTES

Resulta difícil hablar de manera genérica acerca de la relación con los sindicatos



docentes. Sin embargo, una característica distintiva es el acuerdo acerca de la necesidad de introducir una reforma sustantiva en las escuelas. Este consenso aparece oculto tras las demandas de mayores salarios, situaciones que deben ser negociadas frente a los gobiernos provinciales, dada la configuración descentralizada y federal del sistema educativo.

La dificultad que tienen varias provincias para llevar las remuneraciones a los niveles requeridos por los sindicatos docentes provoca conflictos que aumentan las dificultades previstas en esta etapa de transformación.

En el marco de la voluntad política de construcción permanente de consenso, el Consejo Federal de Cultura y Educación ha constituido una Comisión Federal de seguimiento de la aplicación de la Ley Federal con participación de la mayoría de los sindicatos docentes y otra para el análisis de los recursos financieros del sector y su incremento.

## Las lecciones aprendidas

### EL MANEJO DE LOS TIEMPOS

Ha sido necesario pensar las estrategias teniendo en cuenta de manera simultánea el corto y el largo plazo. Sin duda existen tensiones entre ellos, dado que particularmente los tiempos de la educación no coinciden precisamente con los tiempos políticos. Se decidió optar por la estrategia de la simultaneidad: se construye la posibilidad del largo plazo a partir de señales y concreciones dadas en el corto plazo. Mientras algunos equipos están abocados al largo plazo, quienes trabajan en programas que atienden los problemas actuales van concretando resultados inmediatos que aproximan los cambios.

### ESTRATEGIA MASIVA, GRADUAL Y PERMANENTE

Hemos aprendido que las estrategias basadas en las experiencias piloto casi nunca se han generalizado, por lo tanto hemos optado por una estrategia masiva y gradual que requiere crear las condiciones para que todos se involucren y no se detenga el proceso una vez iniciado, lo que no es nada fácil en un país federal en el que se da una gran heterogeneidad de situaciones. Así pues, se estableció como acuerdo básico del Consejo Federal de Educación que durante el período comprendido entre los años 1993 y 2000, cada provincia fijaría su propio ritmo para llevar a cabo los cambios consensuados. El objetivo final es el mismo, con la salvedad de que cada provincia decide los tiempos específicos para lograrlo.

### LO POSIBLE Y LO VIABLE

Hemos optado por la concertación y el consenso. Cuando no existe un consenso fuerte en el conjunto de los actores que intervienen en los distintos aspectos de la transformación, es necesario consumir un volumen significativo de energía en el manejo de las tensiones y los conflictos, privilegiando el acuerdo frente a las urgencias.

## LAS DEBILIDADES QUE HAY QUE CORREGIR.

Es necesario generar un clima de mayor confianza entre los docentes. Las vicisitudes financieras de algunas provincias durante los años 1995 y 1996 produjeron ajustes y descuentos en los salarios de toda la administración pública provincial, de los que no fueron exceptuados los docentes. Es incompatible hablar de prioridad de la educación, de mayor profesionalidad de los docentes y de respeto por su trabajo en contextos de rebajas salariales indiscriminadas. En este sentido, faltó un acuerdo más sólido que protegiera los presupuestos provinciales de educación. Se está trabajando en esa dirección.

Es necesario progresar en cuando a reformas administrativas importantes a nivel de muchas provincias tendientes a generar más autonomía y recursos a nivel de las escuelas, liberándolas de los controles rígidos y burocráticos sobre sus prácticas cotidianas.

Finalmente, el mayor aprendizaje fue sin duda la construcción conjunta entre actores de muy diferentes procedencias, no sólo académicas sino además ideológicas. Habiendo sido la educación un espacio históricamente cooptado por el partidismo político, cuando no duramente afectado por el vaciamiento de las sucesivas dictaduras, haber logrado generar un amplio escenario para el diálogo orientado al entendimiento y la construcción conjunta por parte de muy diferentes actores es sin duda la mayor riqueza institucional y social de este proceso.

---

# CHILE: COMO ALCANZAR

---

## UN CONSENSO SOCIAL

---

### CON MIRAS A UNA REFORMA

---

#### DE LA EDUCACION

---

#### A LARGO PLAZO

---

*Ernesto Schiefelbein<sup>1</sup>*

---

#### **El reto político planteado al nuevo ministro de educación**

El ministro de educación que estaba en funciones a principios del decenio de 1990 consiguió obtener un aumento considerable de los sueldos de los profesores gracias a una fuerte posición política y a su calidad de candidato a la Presidencia del país. La nueva administración, que llegó al poder en 1994, era de la misma coalición política que ya ocupaba el poder, pero la retórica de los discursos sobre la educación de 1994 se refería a mejorar la calidad de la educación, aunque sin definir la palabra "calidad". Se prometieron mejoras gracias a la descentralización, sueldos más elevados y reasignación de profesores, política que no podía por menos que topar con la oposición del poderoso sindicato de profesores, pues la seguridad de empleo del profesorado se vería inevitablemente amenazada. Además, el gobierno todavía estaba negociando con los profesores los términos concretos del mencio-

---

*Versión original: inglés*

*Ernesto Schiefelbein (Chile)*

Rector de la Universidad de Santo Tomás, Chile. Doctorado en 1970 en administración de la educación por la Universidad de Harvard. Ex director de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC) y ministro de educación de Chile. De 1984 a 1987 desempeñó el cargo de planificador de educación en el Banco Mundial (Washington) y fue profesor invitado de la Universidad de Harvard. Autor de numerosos artículos y obras, entre las cuales *La situación de la educación en América Latina y el Caribe* (1996) y *El mejoramiento de la calidad de educación en América Latina y el Caribe* (1993).

nado aumento salarial, que no estaban claros, por lo que el sindicato estaba dispuesto a iniciar protestas públicas. La situación no era atractiva para políticos con ambiciones (tres de ellos ya habían rechazado el Ministerio de Educación), así que me propusieron el cargo a mí, un educador con un historial técnico y sin afiliación política.

Lo acepté porque creía que se podía alcanzar un consenso social acerca de los problemas de la educación y el modo de superarlos.

Aunque el Presidente electo suscribió rápidamente un programa de trabajo provisional, las disputas políticas en torno al nombramiento del viceministro de educación me indicaron que recibiría escaso respaldo político, lo cual me llevó a buscar el apoyo de la opinión pública y de la comunidad internacional.

## **Caracterizando el desafío educativo**

En el período de dos meses que precedió a la asunción del cargo, se llevaron a cabo minuciosos análisis y consultas con todas las partes interesadas. En ese tiempo, surgió un grupo de cinco excelentes asesores que representaban a los tres partidos principales de la coalición, a la comunidad de los investigadores y al sector privado. Las reuniones semanales con este grupo fueron valiosísimas.

Como en la mayoría de los países latinoamericanos, el principal problema de la enseñanza básica chilena era su mala calidad (UNESCO, 1992; Wolff *et al.*, 1993). Cerca del 40% de los alumnos de cuarto grado eran incapaces de comprender mensajes escritos sencillos (Schiefelbein y Tedesco, 1995).

La situación tradicional, es decir, la del maestro que se presenta de pie frente a los alumnos y les dicta una lección magistral, no estimulaba actitudes democráticas, creatividad o participación, ni tampoco la cohesión social. En realidad, desalentaba la reflexión independiente y la iniciativa personal.

Investigaciones efectuadas en escuelas urbanas o rurales pobres mostraban que los módulos de aprendizaje despertaban el interés de los niños y el empeño de los maestros, mejorando radicalmente la calidad de la enseñanza (Schiefelbein y Vera, 1993). Esas investigaciones desempeñaron un papel esencial en la posterior campaña de información destinada a la opinión pública.

El sector privado, los políticos y los medios de comunicación acogieron favorablemente esos hechos e ideas; en cambio, la mayoría de las personas encargadas de formular la política educativa del país los desconocían y no estaban muy dispuestas a estudiar la experiencia de otros países. Los funcionarios del Ministerio de Educación creían que la única manera de mejorar la enseñanza era llevar a cabo un reciclaje general del profesorado, pese a lo que habían puesto de manifiesto las investigaciones (Murnane y Levy, 1996).

La administración anterior no había tratado de cambiar el sistema de enseñanza "frontal", pero había mejorado la enseñanza básica aplicando el proyecto de recuperación P-900 para mejorar los resultados de los alumnos retrasados (ocasionado por esa enseñanza magistral), basado en un experimento adecuadamente evaluado (Vaccaro *et al.*, 1976) y puesto en marcha a través de proyectos de mejora de

la enseñanza (PME) elaborados localmente. Según las encuestas efectuadas en 1993, incluso en la enseñanza media el 80% de los profesores "dictaban" la lección a sus alumnos (Edwards *et al.*, 1993), lo cual indicaba que, sin módulos de aprendizaje (que mostrasen cómo crear situaciones de aprendizaje interesantes), sería casi imposible obtener el necesario cambio de rol del profesor.

La situación de la enseñanza básica debía tomar en cuenta además el proceso de negociaciones en curso con los sindicatos de profesores y las negociaciones para completar el proyecto correspondiente a la enseñanza media, a fin de obtener un préstamo del Banco Mundial a finales de 1994.

La calidad era asimismo el principal problema de la enseñanza superior. Según las investigaciones efectuadas, el 80% de los 20.000 docentes universitarios no tenían título de doctor (Altbach, 1996), por lo que mejorar la formación del profesorado universitario pasó a ser una de las primeras prioridades, ya que el aprendizaje por memorización también prevalecía en ese nivel de la educación (Boyer, Altbach y Whitelaw, 1994). Diversos otros problemas se tomaron en cuenta para preparar una política para este nivel (Schiefelbein, 1995).

## **Selección de la estrategia general**

En los dos meses previos a la asunción del cargo surgieron dos estrategias alternativas: i) poner en práctica una secuencia precisa de actividades, incentivos y normas legales para superar los problemas detectados; o ii) desencadenar un movimiento de reforma desde abajo para que la opinión pública tomara conciencia de la baja calidad de la enseñanza.

Se sabía que en América Latina un ministro de educación permanece en promedio un año en su cargo. Por este motivo, y dada mi experiencia en el sector educativo, opté por la segunda estrategia para reformar el sistema de enseñanza primaria y media, pero empleé la primera en el caso de la enseñanza superior.

Parecía esencial que todos los interesados conocieran los problemas del sistema para alcanzar un consenso en torno al modo de resolverlos y asignar los recursos necesarios para efectuar los cambios. Se trataba de lograr tres cambios importantes: a) aumentar el tiempo disponible para aprender y vincularlo a los sueldos de los profesores; b) proporcionar ordenadores; y c) generar incentivos para una buena enseñanza y mejorar las posibilidades de aprendizaje en la enseñanza básica y media.

En cuanto a la enseñanza superior, se alcanzaron acuerdos sobre un conjunto de inversiones con los rectores de las universidades, organismos de investigación y el Ministerio de Hacienda.

## **Nombramientos, decisiones y problemas iniciales**

En las propuestas de candidatos para el cargo de viceministro de educación había que tener en cuenta la distribución de los altos cargos entre los partidos políticos, por lo que se aplazó el nombramiento durante cuarenta días hasta que se asignó el

conjunto de altos cargos de los ministerios. Fue posible contar con un excelente especialista en educación, miembro del principal partido de la coalición, con el que seguimos un cursillo acelerado de capacitación en el trabajo durante la contienda política y sindical que estalló cuando tomó posesión el nuevo gobierno, a mediados de marzo de 1994. Su nombramiento provocó la dimisión de dos pedagogos de su mismo partido que ocupaban los dos cargos inmediatamente inferiores al suyo, lo cual puso fin a una lucha interna por el poder.

La mayoría de los titulares de los cargos superiores del ministerio fueron confirmados en sus puestos, y los que quedaron vacantes fueron cubiertos por especialistas acreditados respetando el equilibrio político (en un caso, se rechazó uno tras otro a seis candidatos, pero el séptimo fue nombrado y resultó ser un excelente administrador). En todos los casos, se concertaron acuerdos por escrito sobre las actividades que se llevarían a cabo durante el primer semestre. Esta selección de los directivos del ministerio en función de las tareas a realizar desempeñó un papel decisivo en el avance hacia las metas establecidas, habida cuenta del escaso número de funcionarios que se podía comprometer realmente con un conjunto de prioridades radicalmente nuevo.

Tras un minucioso estudio del proyecto de ley propuesto para aclarar el acuerdo salarial de 1993 con los sindicatos de profesores, a finales de enero de 1994 se llegó a un acuerdo con el anterior ministro de educación para presentar el proyecto de ley al Congreso. En ese análisis detectamos varios aspectos del proyecto de ley que se podían mejorar para facilitar un futuro acuerdo con los sindicatos de profesores, pero se cometió un primer error político al no garantizar el envío del proyecto al Congreso. El director de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Hacienda decidió que era preciso un compromiso formal del nuevo ministro y consiguió bloquear el envío del proyecto de ley. Cuando descubrimos que estaba detenido, era demasiado tarde para enviarlo. Por ese motivo, en lugar de mejorar unas propuestas legislativas ya sometidas al Congreso, me tocó discutir todo el proyecto de ley con los sindicatos de profesores, lo cual hizo que la educación apareciese en los titulares de prensa, donde permaneció durante todo el tiempo que ocupé el cargo de ministro de educación.

## **El marco de la política educativa**

Un estudio minucioso del sistema educativo chileno y de las expectativas de todos los grupos interesados me hizo pensar que Chile debía abordar ante todo el problema del analfabetismo funcional mejorando la enseñanza básica, y luego mejorar la calidad de la enseñanza superior.

El analfabetismo funcional se concentraba entre los niños de los niveles socioeconómicos inferiores que cursaban estudios en las escuelas municipales – el 75% de ellos no aprendían a leer. La enseñanza “frontal” se dirigía al alumno “medio” y condenaba a fracasar a quienes estuviesen por debajo. Se habían distribuido manuales escolares gratuitos para facilitar el aprendizaje de los alumnos, pero los maestros no tenían ni el tiempo ni la formación necesarios para aprovecharlos, por

lo que los libros se utilizaban simplemente para copiar (Edwards *et al.*, 1993; OREALC, 1994). El contenido del currículo era anticuado, pero se consideraba posible desarrollar las capacidades intelectuales superiores mejorando los procesos de aprendizaje.

Los niños pasaban unas ochocientas horas al año en la escuela, aproximadamente la mitad del tiempo de que se dispone para aprender en América del Norte, Europa y el Este de Asia.

Desde el comienzo, los cuatro problemas educativos principales – la enseñanza “frontal”, la mala calidad de los libros de texto, el insuficiente tiempo dedicado al aprendizaje y la falta de computadoras – se presentaron sistemáticamente como una cuestión políticamente neutra en todas las entrevistas de prensa y en los debates que tuvieron lugar durante los dos meses que duró el período de preparación. Se hizo especial hincapié en que los maestros eran capaces (y estaban deseosos) de impartir una buena enseñanza siempre que dispusieran de buenos materiales de aprendizaje, como quedó demostrado en tres experimentos educativos que habían dado excelentes resultados (Schiefelbein y Vera, 1993).

Se hizo un esfuerzo para transformar la política para la enseñanza básica y media en un esquema bastante sencillo como para que lo entendiera un amplio público, pero con fundamentos lo bastante sólidos como para producir los deseados cambios. Por consiguiente, no se trató de incluir explícitamente muchos problemas y factores: la pobreza, el trabajo infantil, el hambre y la nutrición; los transportes; el currículo; la formación inicial del profesorado o la ofrecida en el servicio; el empleo de la radio y la televisión; la infraestructura; la drogadicción; los embarazos de las adolescentes; el traslado de los alumnos pobres de las escuelas privadas a las estatales; la calidad de los exámenes; el uso de redes de computadoras; la administración; los conflictos entre las administraciones central, regional, provincial y municipal. Sin embargo, se esperaba que la mejora de la calidad de la educación guardase relación con la solución de muchos de esos problemas (relación que en algún momento habría que explicitar mejor).

En cambio, la política diseñada para la enseñanza superior y la investigación era muy concreta, pues consistía fundamentalmente en respaldar la realización de estudios de doctorado. Se concederían unas trescientas becas al año (incluyendo fondos para reemplazar durante el tiempo necesario a los estudiantes de doctorado que fuesen profesores de universidad), aumentarían las subvenciones para investigaciones (150.000 dólares de los EE. UU. por cada proyecto, en lugar de 20.000 dólares como hasta entonces), y se concederían subvenciones para infraestructura y para asistir a conferencias. El costo de todas estas medidas ascendía a unos treinta millones de dólares al año (que, en caso necesario, serían financiados por bancos internacionales multilaterales) y representaba un aumento del 60% respecto del nivel tradicional de financiación de la investigación. Se esperaba complementar esta política con incentivos a las universidades para que admitiesen a los mejores alumnos de cada establecimiento de enseñanza media, aunque en el examen de ingreso no hubiesen alcanzado el nivel mínimo exigido.

Para que el país pudiera evaluar esta política, había que analizarla minucio-

samente, tarea que correría a cargo de una misión internacional interinstitucional y de un comité nacional.

## **Establecer relaciones con los agentes esenciales**

Tuve la buena fortuna de definir las líneas de la estrategia antes de asumir oficialmente el cargo el 11 de marzo de 1994. A partir de esa fecha, las jornadas de trabajo de 14 horas seguidas, las reuniones del Consejo de Ministros, las audiencias en el Congreso, las reuniones con el gabinete del ministerio, las conferencias de prensa, las reuniones de coordinación, etc., apenas dejaban tiempo para reflexionar, sólo lo justo para conseguir que las cosas avanzasen en la dirección correcta (o conveniente).

En términos políticos, aunque presentamos la política educativa como políticamente neutral, los partidos y los líderes políticos querían lograr algunas ventajas concretas que pudiesen servir de argumento en las siguientes elecciones, aunque, desde luego, un gran número de políticos estaban realmente interesados en solucionar la situación de la enseñanza en el país. El no haber atendido las demandas de los políticos más exigentes hizo que obtuviésemos un mediocre resultado en una encuesta que, cuando llevábamos seis meses en funciones, efectuó un diario entre los miembros del Congreso.

Los dirigentes sindicales del profesorado deseaban una negociación salarial centralizada que diera un impacto nacional a su labor, si bien respaldaron importantes aspectos del marco normativo general (Pávez, 1994). Los profesores tenían múltiples apoyos para negociar los salarios y la titularidad del cargo (no deseaban que su lugar de trabajo pudiese cambiar en función del número de alumnos matriculados), pero visitaron en compañía del ministro escuelas en las que se habían realizado experimentos con éxito y fueron miembros del jurado del Certamen Nacional de Guías de Aprendizaje. En Chile, los profesores son personalidades locales, desempeñan un importante papel en la organización de grupos políticos y en las campañas locales y, a la hora de negociar, cuentan con un fuerte apoyo político y con el respaldo de los padres, que los consideran ciudadanos modelo. Los enfrentamientos y las huelgas, que tienen lugar todos los años, forman parte de la tradición e influyen en la selección interna de los dirigentes sindicales. No existe ningún mecanismo de arbitraje, por lo que las soluciones suelen ser debatidas con diversos agentes, quienes no se sienten en general directamente afectados por las negociaciones (a decir verdad, los hijos de la mayoría de quienes se sientan a la mesa de negociaciones suelen ir a escuelas privadas).

Los alcaldes colaboraron en la determinación de propuestas viables, pero no podían sentarse a la mesa de negociaciones junto con el sindicato de profesores. Les interesaba mucho recibir subvenciones (el dinero que se paga a los municipios por cada día de asistencia a clase del alumno) para eliminar el déficit ocasionado por el funcionamiento de las escuelas municipales, y para asignar con cierta flexibilidad a los profesores según las variaciones anuales de la inscripción de los alumnos.

Los representantes de la industria y del comercio respaldaron totalmente la



política propuesta y deseaban apoyar experiencias concretas, pero no consiguieron obtener el apoyo de los congresistas de la oposición. La Central Unida de Trabajadores (CUT) tomó conciencia de los problemas con que tropezaba un número considerable de hijos de sus afiliados (los cambios económicos repercutían más duramente en las personas menos instruidas), pero no intervino más activamente porque cerca del 20% de sus miembros pertenecía al sindicato de profesores. Por último, los padres no estaban organizados y no había quien expusiera su punto de vista o el de los alumnos.

En cuanto a la enseñanza superior, a principios de abril se dispuso de un primer borrador de la política a seguir preparado por un equipo de trabajo formado por el director de la CONICYT (Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología), el jefe de la División de Enseñanza Superior, el asesor del ministro para cuestiones científicas y el propio ministro. Cada uno de ellos realizó aportes valiosos: uno era ingeniero y tenía experiencia en concesión de subvenciones sobre una base competitiva; el segundo era un abogado con gran sentido político y buen conocedor de la administración del Ministerio de Hacienda; el tercero era un biólogo investigador conocido nacional e internacionalmente, por aquel entonces presidente de la Academia de Ciencias de Chile. El borrador fue analizado con un consejo formado por los 25 rectores de universidades y un grupo escogido de investigadores. Entre abril y agosto, se llegó a un consenso y se creó un consejo asesor con la CONICYT para afinar la expresión práctica de la política y decidir qué partidas habrían de figurar en el proyecto de presupuesto que el Ministerio de Hacienda tenía que remitir al Congreso a finales de septiembre.

De los contactos que mantuve durante el primer mes en el cargo se podía deducir que existía un respaldo general a la política propuesta. De hecho, el Consejo de Ministros evaluó y apoyó las estrategias del proceso de negociación a largo plazo con los sindicatos de profesores. La secretaria de la Presidencia asumió la dimensión política de las negociaciones. Todo estaba, pues, dispuesto para que los diez expertos de la misión interinstitucional internacional llevaran a cabo una evaluación pormenorizada.

## **El informe de la misión internacional interinstitucional**

Los expertos de la misión interinstitucional internacional – representantes de la UNESCO, el PNUD, el UNICEF, el Banco Mundial y el Banco Interamericano – consideraron el plan técnicamente viable y elaboraron un informe en el que suscribían el diagnóstico y la política educativa antes descritos y hacían comentarios acerca de los aspectos que había que elaborar más (Tedesco *et al.*, 1994). La misión “suscribió plenamente la decisión de concentrar los esfuerzos en determinadas prioridades”, convino en la necesidad de pasar de las clases “frontales” a la enseñanza personalizada, sugirió que se asignaran recursos adicionales, resaltó la necesidad de alcanzar un consenso social y propuso realizar un serio esfuerzo para recolectar y difundir la información pertinente.

La misión estaba asimismo de acuerdo en que era necesario reforzar la capacidad científica y técnica del país mediante el desarrollo de la educación de nivel doctoral y recomendó revisar los vínculos existentes entre las universidades, los establecimientos de investigación y la industria.

El informe de la misión sugería cómo mejorar la comunicación con los profesores y con la opinión pública en general. Señalaba que la estrategia escogida (desencadenar un movimiento de reforma, en lugar de ejecutar un proyecto determinado) exigía un esfuerzo sistemático para que todos los ciudadanos interesados comprendiesen los problemas de la educación, sus principales causas y el modo de superarlos.

La misión propuso que la campaña de los medios de comunicación en apoyo a la política para la enseñanza básica y media se centrara en el objetivo previsto; consejo sensato, habida cuenta de que no se podía obtener el pleno apoyo de los principales agentes y de que el grupo beneficiado no estaba organizado.

## **Informar a la opinión pública sobre los resultados de las investigaciones**

La difusión inicial de las ideas a la prensa fue demasiado técnica. A fines de abril, el director del Departamento de Comunicación del gobierno ayudó a crear una “imagen pública” de las ideas principales, y en mayo esas ideas ya circulaban ampliamente y los problemas de la educación se convertían en una prioridad. Durante los meses de marzo y abril ya se habían conseguido tres objetivos: i) un importante diario nacional (leído en el 15% de los hogares chilenos) publicaba, una vez por semana, un conjunto de módulos de aprendizaje destinados a los alumnos; ii) otro diario nacional editaba un suplemento mensual en el que se exponían las principales ideas y noticias del programa de trabajo; y iii) todo el tiempo de las entrevistas en radio, televisión y foros de debate se aprovechaba para analizar las políticas propuestas, los problemas, sus causas y las posibles soluciones eficaces. Las visitas a escuelas tradicionales y experimentales con reporteros de los principales medios de comunicación permitieron comprender cada vez mejor los problemas y las soluciones. Por problemas administrativos no se pudo distribuir rápidamente ejemplares de los materiales didácticos a todas las escuelas (se consiguió imprimirlos a finales de 1994 y se distribuyeron sin las adecuadas instrucciones).

El director del Departamento de Comunicación analizó minuciosamente la política educativa y las actividades en curso y logró seleccionar las ideas clave que había que transformar en mensajes sociales. Nos pusimos de acuerdo en cinco mensajes esenciales y dedicamos muchas horas a buscar breves lemas para cada uno de ellos que transmitiesen imágenes sociales que los interesados y el público general pudiesen interpretar y comprender fácilmente: cómo iban a influir en cada cual, qué cabía hacer y cómo controlar los avances.

Gracias a este esfuerzo, se lograron mensajes adecuados para la comunicación de masas: la “mala calidad de la enseñanza” fue denominada “analfabetismo funcional” e ilustrada con la frase siguiente: “el 40% de los niños no pueden entender

mensajes escritos sencillos". La enseñanza tradicional a toda una clase con transmisión autoritaria de la información y aprendizaje memorístico fue denominada "enseñanza frontal" e ilustrada con estos términos: "Alumnos aburridos sentados en fila". La necesidad de "aumentar el tiempo disponible para el aprendizaje" en la escuela fue ilustrada así: "Hay que reducir la distancia entre las 800 horas al año de Chile y las 1.400 de Europa". La necesidad de cambiar los "textos tradicionales" fue ilustrada con las palabras: "Cada alumno debe tener una guía para la experiencia de aprendizaje personal o en grupo asistida por el profesor". Por último, la necesidad de "mejorar los sueldos de los profesores" fue presentada del modo siguiente: "Salarios correspondientes a la nueva función profesional del profesor, que ya no se limitará a transmitir informaciones y que tendrá que trabajar más horas".

Largos encuentros con los directores de los cuatro diarios y dos de los semanarios principales del país, y de las dos principales cadenas nacionales de televisión, permitieron actualizar su visión del sector de la educación. Las reuniones personales de dos horas de duración con esos dirigentes de los medios de comunicación solían concluir con estas palabras suyas: "Hasta ahora, no me había dado cuenta de la verdadera magnitud del problema de la enseñanza". Poco después de esas reuniones, conocidos periodistas redactaban artículos y realizaban programas especiales de televisión. En un programa de televisión de una hora de duración, emitido en un horario de alta audiencia, se mostró una clase tradicional con niños de cuarto año sentados en filas y que apenas entendían la lección; a continuación, una clase similar con niños que trabajaban en grupos y que podían leer y entender lo que leían. El programa causó gran impresión en el tercio de los hogares que lo vio. Esta actividad de comunicación fue completada con una campaña de anuncios en televisión de 30 segundos de duración sobre la atención que los padres deben prestar a los hijos y el estímulo temprano de éstos. La campaña se llevó a cabo con ayuda del UNICEF y de la UNESCO y, según una evaluación efectuada más tarde por un organismo independiente, el 70% de los componentes de la muestra representativa de entrevistados la recordaban pasado cierto tiempo (CENECA, 1995).

A mediados de mayo, representantes de los principales interesados en la enseñanza empezaron a emplear la información existente y la educación pasó a ser un tema prioritario en los planes del país. Había llegado el momento de convocar un Comité Nacional de Educación, del que formasen parte todos los interesados, para llegar a un consenso acerca de la enseñanza chilena durante el siguiente decenio.

## **Se logra el consenso social en torno a la política educativa de Chile**

El Comité Presidencial de Modernización de la Enseñanza Chilena, representativo del país y seleccionado cuidadosamente, llegó a un acuerdo unánime acerca de cuáles eran los principales problemas de la educación y las metas primordiales que habría que perseguir en el decenio siguiente. Así, la calidad de la futura enseñanza chilena dependería del ensayo de nuevos enfoques, del acuerdo alcanzado en torno a los

incentivos, de la actualización de la formación del profesorado (y de la mejora de la formación de los futuros profesores), de la supervisión periódica de los progresos alcanzados y de la perseverancia ante la adversidad. El documento de consenso sobre los problemas y metas a largo plazo, firmado por todos los miembros del Comité, cumplió el objetivo básico (en un terreno en el que los cambios de política han estado asociados al año que, en promedio, ocupa su cargo un ministro de educación) de concebir una mejora a largo plazo. Este proceso se cumplió en cuatro meses.

A finales de mayo se inició la búsqueda de posibles miembros, analizándose el perfil de los candidatos al Comité: afiliación política; interés privado/público; sexo; consumidores/productores; propietarios/trabajadores; religión; investigadores/maestros; características profesionales; profesores/padres/alumnos; y, un elemento importante, su capacidad para alcanzar acuerdos razonables. A decir verdad, esta lista acabó por ser demasiado larga y al final se organizó el Comité en dos niveles: un grupo de trabajo encargado de redactar un proyecto de informe para mediados de septiembre y el Comité propiamente dicho, que analizaría ese informe para elaborar el documento definitivo. Un hecho positivo fue que todas las personas a quienes se pidió que participaran aceptaron la invitación. Por mi parte, decidí no ser miembro del Comité para tener la seguridad de que el país lo consideraría un órgano plenamente independiente. Debía concluir su labor en el plazo de dos meses para que el documento estuviese listo antes de que se pudiese sustituir al ministro de educación.

La selección del presidente del grupo de trabajo se analizó cuidadosamente en niveles políticos elevados, porque podría llegar a ser ministro/a de educación. Abundaban los candidatos de valía. Se descartó a los ex ministros para evitar controversias políticas, aunque hubo tres ex ministros que participaron en tanto que miembros del Comité y cuya contribución fue positiva para alcanzar el necesario consenso. Por último, se designó al ex director de un comité similar nombrado por el gobierno anterior que había llegado a un compromiso razonable acerca de cómo modernizar la enseñanza superior. El viceministro de educación organizó un eficiente equipo encargado de apoyar las actividades del grupo de trabajo.

En julio de 1994, el Presidente de la República confió oficialmente su mandato al Comité, acto al que prestaron gran atención los medios de comunicación. Se celebraron las reuniones en Palacio de la Presidencia y la prensa siguió muy de cerca los progresos. El ministro de educación estuvo presente en la reunión de trabajo inicial e hizo un análisis detallado de la situación de la enseñanza chilena, la política propuesta, la evaluación efectuada por la misión internacional interinstitucional y los principales mensajes sociales. Además, se entregó a los miembros del Comité un amplio conjunto de informes y datos. Durante los dos meses siguientes (hasta la entrega de su informe), el ministro de educación se reunió cada semana con el presidente del grupo de trabajo y comentó los borradores presentados a éste.

La capacidad del presidente del grupo de trabajo y el impacto de los mensajes sociales y de la información en la opinión pública originó un grado de acuerdo que superó todas las expectativas: todos los miembros del grupo de trabajo firmaron el borrador presentado al Comité. Habiendo alcanzado, por segunda vez en mi vida, un consenso social en torno a una reforma de la enseñanza en mi país – la primera

ocasión fue cuando dirigí la Oficina de Planeamiento de la Educación en 1965 –, estaba preparado para entregar mi cargo y envié una carta de agradecimiento a los medios de comunicación (Schiefelbein, 1994).

## **La educación se convierte en la primera prioridad del gobierno**

La sensibilización cada vez mayor del público acerca de los problemas de la educación en Chile, sus consecuencias en la pobreza y el desarrollo social, y las soluciones posibles, hizo que aumentase gradualmente la prioridad concedida por el gobierno a la educación. El Presidente siguió muy de cerca el proceso, gracias a informes de una página que se le entregaban semanalmente. Al cabo cuatro meses en el cargo, la educación pasó a ser la primera prioridad del gobierno, con la aprobación de la oposición política.

La educación había sido sólo uno de los 12 temas que formaban la plataforma de la campaña de la coalición que ganó las elecciones de diciembre de 1993. Pero ya en el primer discurso presidencial al Congreso, en mayo de 1994, se dijo que la educación era uno de los cuatro retos que el país tenía que afrontar. Por último, en julio de 1994, el ministro de hacienda declaró que la educación era la principal tarea del gobierno y que se había decidido aumentar paulatinamente el apoyo que se le prestaría en recursos públicos, pasando en los ocho años siguientes del 3,3% al 4,8% del PIB, y creando además incentivos a las actividades privadas, de manera que, en ese mismo período, el total de los recursos consagrados a la educación pasase del 4,9 al 8% del PIB.

La educación era la principal prioridad del gobierno por vez primera en 60 años de historia de Chile y, por primera vez las autoridades del Estado asumieron un compromiso concreto a largo plazo sobre el nivel de financiación de la educación. Desde este punto de vista, la estrategia decidida seis meses antes había resultado acertada.

## **Los debates del presupuesto y el cambio de contexto**

El debate minucioso de la estrategia política con el Presidente y los altos funcionarios del Ministerio de Hacienda fue decisivo para llegar al compromiso de julio de 1994 de dedicar a la educación más fondos que a otros sectores. Se concibieron programas específicos para el proyecto de presupuesto de 1995, consistentes en alargar dos horas al día las horas lectivas en el 20% de las escuelas que obtenían peores resultados (e ir aumentándolo en idéntico porcentaje cada año de 1996 a 1999); proporcionar computadoras a esas escuelas (una por cada 10 alumnos); aumentar los sueldos de los profesores que estaban dispuestos a cumplir un horario más próximo al nacional de 40 horas semanales; y, respecto de la enseñanza superior, mejorar las actividades de investigación y reformar y ampliar la formación doctoral.

El proyecto de presupuesto para 1995 fue tomando forma en frecuentes reuniones del grupo de trabajo encargado de formular la política educativa, encabezado por el viceministro de educación y los funcionarios del Ministerio de

Hacienda. Se acordó aumentar el presupuesto total de educación en más del 10% en 1995, incluido un 20% correspondiente a la enseñanza superior. Sin embargo, apenas habrían aumentado las cantidades desembolsadas por alumno universitario, ya que la mayor parte de los aumentos se habrían dedicado a programas de investigación y doctorado, a aumentar las horas lectivas diarias y anuales de la enseñanza elemental (con repercusiones en los sueldos de los profesores de mayor nivel) y a aumentar en un 3% las subvenciones a los mejores alumnos que concluyesen la enseñanza media en zonas desfavorecidas (estaba demostrado que los mejores alumnos de las escuelas desfavorecidas obtenían bajas puntuaciones en los exámenes de ingreso en la universidad, pero que luego eran capaces de tener un rendimiento excelente durante el año escolar).

Apenas dos semanas antes de que se enviase el proyecto de presupuesto al Congreso, cambió el contexto político. Tras un enfrentamiento con el sindicato de profesores a propósito de las asignaciones presupuestarias vinculadas a las demandas anuales de matriculación, y a causa de otras presiones políticas, el Presidente se vio obligado a sustituirme por uno de los principales dirigentes del partido político de más peso en la coalición en el poder. Este cambio acarreó además la sustitución del viceministro (a pesar de haber desempeñado sus funciones de manera excelente) por un miembro de otro partido de la coalición a fin de no alterar el equilibrio político.

El nuevo ministro no tuvo tiempo suficiente para defender el proyecto de presupuesto. En la semana anterior al envío del proyecto al Congreso, el aumento de las partidas presupuestarias para la educación disminuyó del 10 al 7%. La mayoría de las reducciones correspondían a las medidas orientadas a ampliar el número de horas lectivas diarias, el suministro de computadoras, los incentivos a los buenos alumnos egresados de establecimientos de enseñanza media con bajas calificaciones en el examen de ingreso y los programas de investigación y doctorado.

La concepción general de la política se conservó, pero con una financiación insuficiente. El presupuesto que finalmente se aprobó estaba desglosado en las "partidas" adecuadas, aunque no había bastante dinero para alcanzar los objetivos fijados. Pese al conflicto con los profesores a que provocó mi partida del ministerio, el país avanzaba en la buena dirección, aunque a ritmo lento.

## **Treinta meses más tarde**

Si bien habrán de transcurrir varios años hasta saber si la política aplicada mejoró el rendimiento de los alumnos, hay algunas señales positivas: las existencia de actividades de aprendizaje en grupo, la ampliación de las horas lectivas diarias, las instituciones de formación del profesorado, la continuidad de los altos funcionarios del Ministerio, la designación de eminentes dirigentes políticos como ministros de educación y los aumentos del presupuesto que dedica el Estado a la educación.

Un número cada vez mayor de establecimientos escolares llevan a cabo actividades de aprendizaje en grupo. Más de la mitad de los proyectos realizados en las escuelas están destinados a mejorar los métodos de enseñanza de la lectura y la

escritura. Se han modificado los libros de texto para que los alumnos puedan usarlos directamente y para que los hagan reflexionar (según se especifica en las convocatorias a licitación). Los buenos profesores están dando a conocer sus mejores métodos gracias a un certamen nacional anual. En 1996, la misión de supervisión del Banco Mundial halló actividades en grupo en casi la mitad de las escuelas visitadas, mientras que a principios de los años noventa no se había detectado actividad alguna de ese tipo. Funcionarios del Centro de Perfeccionamiento supervisan experimentos de aprendizaje personalizado en unas doscientas escuelas situadas en tres regiones y ha preparado unas excelentes guías de aprendizaje.

Hay signos que indican que las instituciones de formación del profesorado prepararán a los futuros docentes mediante actividades interesantes y de eficacia comprobada con sus alumnos, en lugar de impartir clases "frontales". En una reunión nacional de unos treinta establecimientos de formación de profesores celebrada en 1996 se acordó avanzar en esa dirección, para lo cual se tendrá el respaldo de un fondo previsto en el presupuesto de 1997 para proyectos innovadores de formación del profesorado (Ministerio de Educación, 1996). Además, el responsable de experimentos de aprendizaje activo ha sido galardonado con el premio nacional de educación de 1997.

El gobierno ha mantenido la alta prioridad de la educación. El ministro de educación nombrado a finales de 1994 es un estadista y dirigente político, ex ministro de planeamiento y desarrollo y ex ministro asimismo de hacienda. El ministro designado a mediados de 1996 había sido director de la Oficina del Presupuesto con quien se negoció toda la estrategia en 1994. Ambos han confirmado todos los nombramientos de altos funcionarios efectuados en 1994 y mantenido explícitamente la política general. Asimismo, el Presidente de Chile envió un mensaje al Congreso en mayo de 1996 para aumentar el número las horas lectivas diarias de 5 a 7. Por último – aunque no en último lugar –, los sueldos de los profesores han aumentado en cerca del 20% en términos reales de 1994 a 1997. Aunque se ha eliminado el programa de formación e investigación de postgrado, varias universidades, que han tomado conciencia del problema, están desplegando grandes esfuerzos para actualizar y mejorar la formación de su personal docente.

En resumen, aunque el hecho de abandonar el cargo en septiembre de 1994 podría ser considerado como un fracaso personal, no hay duda de que, en 1997, el país sigue avanzando en la dirección fijada en 1994. La sustitución de un ministro con una formación técnica por personalidades políticas de primera fila que al mismo tiempo son buenos administradores es un procedimiento eficiente, al igual que sucede en los equipos deportivos cuando el entrenador decide remplazar a un jugador en el momento oportuno.

## **Las lecciones aprendidas y algunas observaciones personales**

Aunque las prerrogativas de un ministro de educación son limitadas, dispone de la información pertinente y por lo tanto está en condiciones de definir (o proseguir)

una política educativa de largo alcance. Ahora bien, la selección de una estrategia viable y su aplicación exigen capacidades diferentes de las de un especialista en planeamiento de la educación.

Mi experiencia en el cargo me ha enseñado que un ministro puede convocar a personas y lograr que lo escuchen. Pero, al mismo tiempo, no hay que olvidar que los oyentes deben quedar plenamente convencidos (por datos objetivos y motivos sólidos) para lograr los cambios, y que no existe una forma mecánica de conseguirlo. En mi condición de especialista en política educativa, pude convencer a determinadas personas para que impulsaran al sistema en la dirección aprobada por destacados especialistas en políticas educativas, a pesar de las trabas y presiones que intervenían. En cambio, no conseguí persuadir a los sindicatos de profesores de que debían ser flexibles en lo tocante a la reasignación de profesores. Se requería más talento político y mayor capacidad de influencia para conseguir un apoyo entusiasta de los funcionarios, los dirigentes sindicales y los congresistas, todos los cuales tienen facultades de veto para diseñar las políticas educativas.

Los especialistas en planeamiento de la educación conocen mal los procesos de negociación a través de los cuales se promulgan las leyes, no prevén muy bien las reacciones de la prensa ante las declaraciones, no siempre saben contestar a preguntas formuladas de improviso, y tienen dificultades para adivinar cuáles son las verdaderas expectativas de los dirigentes sindicales en un proceso de negociación. Pasa bastante tiempo antes de que se capten los objetivos reales de esos agentes; sin embargo, es preciso entender esas expectativas para que las actividades de persuasión y defensa de ciertas posiciones (o de negociación) lleguen a ser eficaces.

Si las prerrogativas de un ministro consisten en su función de persuasión y concertación de una política general, el cargo acaba por consumir muchísimo tiempo y puede ser difícil lograr un cambio de importancia si no se dispone del tiempo suficiente (antes de entrar en funciones) para preparar por adelantado la estrategia. Una vez en funciones, el ministro debe tratar de resolver el conocido dilema táctico de elaborar las políticas adecuadas mediante pequeños grupos de trabajo y, al mismo tiempo, obtener respaldo para esas políticas discutiéndolas con todas las partes interesadas.

Gastar 1 500 millones de dólares de los EE. UU. ajustándose a complejas normas legales también llevó mucho tiempo, y cada firma hacía correr al ministro el riesgo de ser acusado de alguna infracción. De hecho, el dejar el ministerio sin ser acusado de haber violado la ley ya fue en sí un gran logro (¡y un verdadero alivio!).

Como hay tantos agentes que participan en la educación, los medios de comunicación de masas se convierten en un poderoso instrumento para llegar a los altos funcionarios de educación y hacienda, los funcionarios públicos en general, los directivos de las universidades, los académicos, los científicos, los escritores, los artistas, los propios medios de comunicación, los congresistas, los dirigentes políticos, los dirigentes de los sindicatos de profesores, el sector privado y los especialistas extranjeros al servicio de bancos internacionales. Hay que transformar cuidadosamente los mensajes esenciales en imágenes sociales que la gente pueda comprender y relacionar con su vida cotidiana. Los medios de comunica-



ción son hoy día sumamente importantes, y aunque se llegue a un consenso entre los múltiples agentes, hará falta obtener su apoyo para dar a conocer la política general seguida por el gobierno y para su inserción en el contexto nacional. Aunque no se aplique la política ideada, simplemente con difundir la información básica se generarán cambios. Chile es hoy día plenamente consciente de la escasa calidad del profesorado universitario y de la necesidad de multiplicar las actividades de investigación.

La elaboración de nuevas políticas exige la intervención personal del ministro, quien debe seguirlas y dedicarles atención en todo momento. Los altos funcionarios disponen de facultades de veto, a menudo están influidos por su entorno político y no se les puede presionar demasiado. En la hipótesis más favorable, un ministro es como un médico que conoce exactamente la dolencia de que está aquejado el paciente y sabe qué medicamentos debe prescribir, pero que tiene que discutir con él, con sus parientes y amigos para conseguir que el enfermo acepte seguir el tratamiento.

En resumen, un ministro de educación debe tomar ciertas decisiones que siempre dan lugar a reacciones sociales (a veces de grupos que tratan de manipular las facultades del ministro en beneficio propio). Así pues, una cosa es saber qué decisiones de política social hay que adoptar en un contexto político dado y qué reacción desencadenarán, y otra totalmente distinta es actuar con eficacia en ese mismo contexto político. Esta segunda dimensión del cargo exige capacidades que sólo algunos profesionales de orientación técnica pueden estar deseosos de poseer (o incluso tener deseos de intentarlo). El Presidente/entrenador debe decidir cuál será el ministro/jugador adecuado – de orientación técnica o política – para participar en cada fase del juego.

## Notas

1. Agradezco las observaciones y sugerencias que, en una versión preliminar de este documento, me hicieron P. Cariola, H. Martínez, J.C. Tedesco, J. Hallak, N. McGinn, B. McMeekin y H. Fritzsche.

## Bibliografía

- Altbach, P. (comp.). 1996. *The international academic profession* [La profesión docente internacional]. Ed. preliminar, págs. 279-304. Chesnut Hill, Massachusetts, Boston College Centre for International Higher Education.
- Boyer, E.; Altbach, P.; Whitelaw, M.J. 1994. *The academic profession: an international perspective* [La profesión docente: una perspectiva internacional]. Princeton, Nueva Jersey, Carnegie Foundation.
- CENECA. 1995. *Informe final. Estudio de evaluación de la campaña parental*. Santiago de Chile, Centro de Indagación y Expresión Cultural y Artística.
- Chile, Ministerio de Educación. 1996. *Programas de la reforma educacional sobre fortalecimiento de la formación inicial de docentes y perfeccionamiento fundamental de profesores*. Santiago de Chile, División de Educación Superior.

- Edwards, V. et al. 1993. *Prácticas de trabajo y socialización en establecimientos de educación media*. Santiago de Chile, PIIE-UCT-ULS-MECE, Ministerio de Educación.
- Murnane, R.; Levy, F. 1996. What General Motors can teach U.S. schools about the proper role of markets in educational reform [Lo que la General Motors puede enseñar a las escuelas estadounidenses acerca de la oportuna función de los mercados en la reforma de la enseñanza]. *Phi delta kappan* (Bloomington, Indiana), vol. 78, n° 2, págs. 108-114.
- OREALC. 1994. Characteristics of the teaching profession and quality education in Latin America [Las características de la profesión docente y la enseñanza de calidad en América Latina]. *Bulletin 34* (Santiago de Chile), agosto.
- Pavez, J. 1994. Recuperar la voz desde las aulas. *La Epoca* (Santiago de Chile), 18 de marzo.
- Schiefelbein, E. 1994. Cartas al Director, Ministro agradece. *La Epoca* (Santiago de Chile), 11 de septiembre.
- . 1995. Adventures of a Minister of Education: Chile in 1994 [Las aventuras de un ministro de educación: Chile en 1994]. *International higher education* (Chesnut Hill, Massachusetts), n° 1, primavera.
- .; Farrell, J. 1982. *Eight years of their lives* [Ocho años de sus vidas]. Ottawa, IDRC.
- .; Tedesco, J.C. 1995. *Una nueva oportunidad*. Buenos Aires, Santillana.
- .; Vera, E. 1992. *En busca de la escuela del siglo XXI*. Santiago de Chile, CPU/OREALC.
- .; —. 1993. Una experiencia exitosa de educación. *Revista de educación*, septiembre.
- Tedesco, J.C. et al. 1994. Quality, pertinence and equity of the educational supply. Report of the interagency top-level mission in support of the Ministry of Education of Chile [Calidad, pertinencia y equidad de la oferta educativa. Informe de la misión superior interagencias en apoyo al ministro de educación]. *Bulletin 33* (Santiago de Chile, UNESCO/OREALC).
- UNESCO. 1992. *The state of education in Latin America and the Caribbean 1980-1989* [La situación de la educación en América Latina y el Caribe, 1980-1989]. Santiago de Chile, OREALC.
- Vaccaro, L.; Schiefelbein, E.; Yáñez, C. 1976. Una experiencia de participación de la familia en el proceso educacional: descripción de diecisiete actividades realizadas por apoderados en una escuela básica gratuita. PIIE (Santiago de Chile), septiembre.
- Wolff, L.; Schiefelbein, E.; Valenzuela, J. 1993. *Improving the quality of education in Latin America* [La mejora de la calidad de educación en América Latina]. Washington, DC, Banco Mundial.

---

# SENEGAL:

---

## DEFINICION Y EJECUCION

---

### DE LAS PRIORIDADES

---

### DEL SECTOR EDUCATIVO

---

*Mamadou Ndoye*

---

La definición y formulación de las prioridades del sector o, más globalmente, de las políticas de educación en África plantean numerosos problemas cuyo análisis está aún por hacer. Desde el punto de vista político, las prioridades educativas se derivan de las opciones de desarrollo nacional adoptadas por el Estado en los planos cultural, económico y social teniendo por motivación y finalidad el tipo de hombre y el proyecto de sociedad que se desea conseguir. En la práctica, el proceso de definición de prioridades es mucho más complejo, pues entran en juego las contradicciones de muchas fuerzas y factores internos y externos al sistema de educación, nacionales e internacionales. La dinámica de ejecución es tanto más insegura cuanto que la crisis de los sistemas de enseñanza, junto con otras crisis del Estado y de la sociedad, hacen que la identificación de las fuentes y los mecanismos de determinación de las políticas de educación y, *a fortiori*, la medida de su impacto sea algo aleatorio. Pues a menudo se observan coeficientes de eficacia sorprendentemente altos que corresponden fuerzas y factores aparentemente desdeñables en un contexto menos frágil.

---

*Versión original: francés*

*Mamadou Ndoye (Senegal)*

Actualmente es ministro delegado encargado de la educación básica y de las lenguas nacionales. Posee una amplia experiencia en la docencia y en la investigación. Tras haber sido inspector de enseñanza, responsable del distrito escolar de Dakar, en 1988 desempeñó las funciones de investigador-formador en el Instituto Nacional de Estudios y de Acción para el Desarrollo de la Educación (INEADE) en Dakar. En 1993 fue nombrado ministro delegado encargado de la alfabetización y del desarrollo de las lenguas nacionales. Entre sus numerosas publicaciones, citamos: *Ajustement structurel et éducation scolaire* [Ajuste estructural y educación escolar] (1991); *Problèmes de réforme de l'éducation en Afrique* [Problemas de la reforma educativa en África] (1990); *Dette et éducation* [Deuda y educación] (1989).

Ésta es la razón por la que el estudio de casos parece especialmente interesante como primera aproximación a la observación de las singularidades en el tiempo y en el espacio a través de un proceso de aprendizaje en el que las lecciones aprendidas podrán servir de base a ulteriores tentativas de modelización y de tipología.

## **Las prioridades en el sector educativo y el proceso de su definición en el Senegal**

En la carta actual de política sectorial del gobierno senegalés se han afirmado tres prioridades:

- desarrollo de la escolarización en la educación básica (enseñanza primaria y alfabetización) haciendo especial hincapié en la lucha contra la desigualdad entre los sexos por un lado, y por otro, entre el medio urbano y el rural, lo que implica dar la prioridad a la escolarización femenina en general y a la de los niños del mundo rural;
- mejora de la calidad de la oferta para incrementar el crecimiento interno del sistema de educación reforzando a la vez la pertinencia de los aprendizajes en el marco de una reforma pedagógica centrada en las necesidades de un desarrollo endógeno y de la promoción de la identidad sociocultural africana;
- refuerzo de las capacidades nacionales de planificación y de gestión del desarrollo cuantitativo de la educación a los niveles central y descentralizado.

Para entender el proceso que ha conducido a estas importantes decisiones, será útil que nos remontemos al menos a enero-febrero de 1981, período en el que se organizaron los Estados Generales de la Educación y de la Formación (EGEF). El curso escolar 1980-1981 se había caracterizado por una grave crisis escolar jalonada por repetidas huelgas convocadas por el sindicato de los docentes que reclamaban, además de las reivindicaciones salariales, una reforma profunda del sistema de educación. El movimiento sindical, al tiempo que denunciaba el carácter elitista, los bajos rendimientos y la orientación extravertida del sistema vigente, planteaba la exigencia de una nueva escuela democrática, nacional y popular.

Al contrario que su predecesor, el nuevo Presidente de la República, que acababa de acceder a su cargo en enero de 1981, decidió en el mismo momento de su investidura resolver la crisis escolar por medio de un foro de consenso nacional bajo la forma de los EGEF y comprometió firmemente al gobierno en esa dirección. De este debate nacional salieron las conclusiones de consenso que articulan a los elementos de diagnóstico exigencias y propuestas de cambio que se pueden resumir en cuatro puntos:

1. Menos de la mitad de los niños en edad escolar pueden realmente acceder a la escuela debido a las escasas capacidades de acogida (falta de clases y de docentes); por lo tanto, es conveniente asignar más recursos presupuestarios y extra-presupuestarios a la escuela, reducir los costes de educación y gestionar mejor los recursos existentes, y democratizar el acceso con el objetivo de universalización de la escolarización primaria en un plazo de diez años.
2. El modelo escolar que todavía predomina ha sido heredado en lo esencial de

la colonización: no es el producto del desarrollo interno de la sociedad, sino que ha sido impuesto desde el exterior, por lo que es extravertido e inadaptable a las realidades, necesidades y aspiraciones de un país ya independiente y en busca de un desarrollo endógeno; las finalidades de la escuela se deben plantear en el sentido de una reforma de los contenidos educativos que favorezca el conocimiento y la valoración del patrimonio nacional, la promoción de la identidad sociocultural africana y la formación de un gran potencial endógeno de producción, invención y creación, anclado en el genio creador del pueblo.

3. Los rendimientos de la escuela son decepcionantes por el fracaso generalizado en los exámenes escolares y universitarios (por ejemplo, el 80% de los alumnos no superan el paso de la primaria a la secundaria y existen elevados índices de repetición de curso y de abandono); el deterioro de las condiciones materiales y pedagógicas (excesivo número de alumnos, falta de material didáctico, insuficiencia de la formación inicial y continua del personal, debilitamiento de la autoridad); la falta de motivación de los actores (docentes, alumnos y padres) ante la pérdida de sentido de la enseñanza escolar y la falta de salidas para los diplomados se consideran los principales factores del bajo rendimiento interno. Las soluciones preconizadas se orientan hacia: i) la renovación de los métodos pedagógicos para que la enseñanza se centre en el alumno; ii) la reestructuración de los programas escolares para que asocien más la enseñanza y los procesos productivos por un lado y la escuela y el medio, por otro; iii) la mejora del contexto didáctico en lo que se refiere a manuales escolares y apoyos didácticos producidos a escala local; iv) la prolongación y reorientación de la formación de docentes para que puedan atender a las nuevas exigencias de su misión; v) la implicación del medio como fuente de movilización de nuevos recursos en beneficio de las escuelas.
4. El modo de gestión de la escuela es ineficaz e ineficiente en términos de costo-eficacia, de coordinación y de sinergia de las acciones, de comunicación y de participación (transparencia e implicación de los actores), de métodos y de técnicas (racionalidad y rendimiento óptimo), lo que se traduce en una mala utilización de los escasos recursos existentes (materiales, pedagógicos, institucionales y humanos), tanto por solapamientos y derroches como por falta de información acerca de los recursos disponibles y movilizables en el medio. Para remediar esta situación, es necesario poner todo el sistema de educación y de formación bajo la tutela de un solo ministro, articular mejor el empleo de los recursos entre los diferentes niveles y las diferentes modalidades (formal y no formal), desarrollar un enfoque participativo que integre en la gestión a todos los actores de la escuela, crear un fondo nacional para la educación en el que se recoja la contribución económica y material de todos los sectores de la sociedad, incluidas las empresas.

Los EGEF de 1981 constituyeron así un acontecimiento fundamental de expresión, de concertación y de consenso de todos los sectores del país (Estados, sindicatos de docentes, instituciones académicas, padres de alumnos, autoridades religiosas, sec-

tor privado, diversas asociaciones de la sociedad civil, etc.) en torno al análisis crítico y la reflexión prospectiva del sector de la educación.

Los EGEF determinaron las líneas maestras del trabajo de la Comisión Nacional de Reforma de la Educación (CNREF) encargada técnicamente de llevar a la práctica las conclusiones adoptadas y que se consagró a ello desde 1981 a 1984, fecha en que depositaron sus trabajos. Asimismo, la ley actual de orientación de la educación nacional, votada por la Asamblea Nacional en 1991 y que constituye el marco de referencia de las políticas educativas (la ley 91-22), es una consecuencia de la dinámica y de las perspectivas de evolución desarrolladas por las EGEF y profundizadas por la CNREF.

Y más aún, se puede decir que los EGEF han constituido la base contractual que une al Estado con la sociedad civil, así como a los diferentes componentes de ésta entre sí, en lo referente a la representación del Estado y a la evolución de la escuela senegalesa. Ésta es la razón por la que los demás acontecimientos que se produjeron después (Coloquio Nacional sobre la Alfabetización y la Educación No Formal en 1993, Coloquio sobre la Educación Básica en 1995, Foro sobre la Escolarización de las Muchachas, y Sesiones de Evaluación de los EGEF en 1996) fueron una prolongación del enfoque participativo (concertación y consenso entre el Estado y la sociedad civil) en la definición de las prioridades de los subsectores:

- aceleración del acceso a la educación con un ritmo de crecimiento del índice de 5% por año;
- aumento del índice de matrícula de las muchachas;
- prioridad femenina en la alfabetización (franja de edad de los 15 a los 35 años);
- concentración de programas de alfabetización en las regiones más desfavorecidas (con índices de analfabetismo superiores a la media nacional);
- revisión de los programas de enseñanza en la educación básica, combinando la enseñanza formal y la no formal;
- introducción de las lenguas nacionales en la escuela formal.

No obstante, más allá de estas grandes concertaciones nacionales y de las opciones políticas a las que conducen, conviene examinar la influencia que ejercen actores de otro nivel en el proceso de definición de prioridades.

La traducción de las políticas generales en planes de acción, programas y proyectos obliga en particular a intervenir al nivel técnico y a tener en cuenta a los socios de la cooperación internacional y bilateral.

En el nivel técnico, se ha hecho un llamamiento a los expertos de los ministerios de educación, de economía, de finanzas y del plan, y a los investigadores y consultores para llevar a la práctica las prioridades expresadas en el plano político.

En su análisis de los rendimientos y de las posibilidades del sistema de enseñanza, han evaluado la viabilidad de las opciones hechas y, a veces, las han adaptado de manera realista en términos de planeamiento. Por ejemplo, la universalización de la escolarización en diez años, planteada por los EGEF y aceptada por el gobierno, se ha materializado en el programa de desarrollo de recursos humanos n° 11 (PDRH 11) en un ritmo de crecimiento del índice de escolarización del 1,4% anual, ritmo al cual se tardarían casi cuarenta años en alcanzar el objetivo.

En relación a la ruptura cualitativa deseada, el asesoramiento técnico de la reforma ha conducido a programas y enfoques orientados esencialmente hacia las nuevas pedagogías:

- programas de objetivos en lugar de programas de contenidos;
- métodos de aprendizaje centrados en el alumno en lugar de los métodos tradicionales “didácticos” o “centrados en el maestro”;
- iniciación de los maestros a los nuevos programas y métodos pedagógicos abiertos a la tecnología y a la colaboración con el medio.

Apenas ha quedado lugar para las finalidades culturales, políticas y sociales de la reforma.

En mayor o menor medida, esta acción técnica nacional ha tenido una interacción con la cooperación internacional y bilateral que ha intervenido a la vez en el diálogo político a escala gubernamental y en el trabajo técnico junto con los expertos de los ministerios.

Las declaraciones de intención o de política sectorial han sido negociadas teniendo en cuenta las tendencias dominantes que reinan en el ámbito internacional (prioridad de la educación básica, hincapié en la educación de la mujer, problemas ambientales y de población, lucha contra la pobreza) y que responden a las opciones de financiación de los proveedores de fondos en términos de criterios de elegibilidad. Teniendo en cuenta la crisis financiera del Estado, el nivel de los objetivos por alcanzar también está determinado por los recursos movilizables, lo que depende en gran medida del grado de implicación de los donantes extranjeros en el sector y de las posibilidades que dejan los acuerdos realizados con ellos en el marco de los programas de ajuste estructural. Por ejemplo, en el Senegal, pese a la ayuda recibida, ha descendido el índice de escolarización primaria del 58% al 54% entre 1990 y 1994, debido esencialmente a que el control de la masa salarial en el ámbito macroeconómico no permitía contratar a los maestros necesarios para mantener el índice de escolarización ni, mucho menos, para aumentarlo. Como consecuencia de estas limitaciones y de las medidas de ajuste sectorial, hubo que optar por las clases de menor duración y de varios cursos para paliar el déficit de maestros.

En cuanto a la prioridad de la calidad, se ha traducido en una estrategia de dotación de manuales escolares y de apoyo a la formación de maestros en la lengua de instrucción (el francés) y en matemáticas, siguiendo el modelo de influencia exterior.

En cuanto a la pertinencia, los dos proyectos principales que se han desarrollado tratan de la educación relativa al medio ambiente y de la educación en materia de población, mientras que los proyectos de introducción de las lenguas nacionales y del trabajo productivo han quedado sin realizar por falta de apoyo.

En síntesis, se observa que la filosofía y los intereses que prevalecen en la cooperación tienen un peso efectivo en las decisiones del gobierno y además siguen influyendo en otros niveles, en la elaboración de los planes, programas y proyectos, incluso en la puesta en marcha y en la evaluación de las actividades, lo que también puede explicar el desfase entre las prioridades proclamadas oficialmente y las planeadas realmente.

## **La dinámica de la puesta en marcha de las acciones en relación con los diferentes actores**

El consenso nacional acerca de las prioridades de desarrollo y de renovación del sistema de educación amenaza con romperse en cuanto se trata de llevar dichas prioridades a la práctica.

Consideremos la primera prioridad, la de aumentar el acceso a la educación.

A propósito de la aceleración de la escolarización primaria, todos los sectores coinciden en la necesidad de hacer realidad el derecho a la educación para todos, en el objetivo y en los plazos de realización. Pero, cuando llega el momento de asignar los recursos necesarios y las modalidades de su movilización, surgen las divergencias. Particularmente revelador de estas contradicciones es el caso de la contratación de voluntarios para la enseñanza.

Habiendo llegado al convencimiento de la imposibilidad de alcanzar los objetivos de escolarización con el modelo y los recursos clásicos, en 1995 hicimos un llamamiento a la generosidad y al compromiso voluntario de muchos jóvenes diplomados en situación de desempleo para servir a una causa de desarrollo nacional: la educación. El proyecto pretendía contratar a 1.200 voluntarios de educación al año para un servicio social de dos años, renovable una sola vez, es decir, cuatro años máximo. Acudieron cerca de 32.000 jóvenes, candidatos al concurso de contratación – 1.200 fueron seleccionados, formados y puestos a trabajar en 1995, 1996 y 1997, es decir, 3.600 con una beca mensual cuya cuantía equivalía aproximadamente a un tercio del salario normal de un maestro.

Mientras que, entre 1990 y 1994, como ya he dicho, el índice de escolarización descendió de 58% a 54%, el proyecto logró contener la caída desde 1995 e, incluso, invertir la tendencia, subiendo el índice de escolarización de 54% a 57% en 1995, de 57% a 60% en 1996 y de 63% a 64% (estimado) en 1997.

Pero, pese a la favorable acogida por parte de la opinión pública, los sindicatos de docentes se opusieron con vehemencia al proyecto. Sus críticas se basaban esencialmente en preocupaciones de tipo corporativista y denunciaban:

- una agresión contra la dignidad y el valor de la función docente;
- una precarización del empleo en la enseñanza;
- un descenso en la cualificación del personal;
- una explotación del “desconcierto” de los jóvenes diplomados sin empleo;
- una espada de Damocles sobre el movimiento sindical docente en caso de huelga.

Algunos partidos políticos, por medio de declaraciones públicas, defendieron la postura de los sindicatos, especialmente en su propuesta de solución de recambio a la contratación de voluntarios, “la reducción del tren de vida del Estado” que, según ellos, dejaría recursos disponibles para contratar a los maestros necesarios.

Después de haber buscado en vano un consenso con las organizaciones sindicales, tuvimos que recurrir al arbitraje de la opinión pública por medio de numerosos debates contradictorios en los medios de comunicación con los sindicatos, los



padres de alumnos, los expertos en educación, etc.

Invitamos también a los colaboradores de la escuela a que evaluaran del proyecto y a conocer los resultados. Las diferentes fases de negociación con las organizaciones sindicales permitieron precisar el contexto justificativo, los objetivos, la estrategia del proyecto, a la vez que se difundían sus resultados en una campaña de información continua.

Así, se puso de manifiesto que:

- la cualificación de los voluntarios no podía ponerse en duda. Su nivel académico era superior a la media de los instructores en servicio (el 83% son, como mínimo, bachilleres de segundo grado); la formación profesional era de la misma duración aproximadamente que la de los egresados de las escuelas de formación de instructores; y los resultados de los voluntarios en los exámenes profesionales (certificado de aptitud pedagógica), claramente mejores;
- la inserción de los voluntarios en las comunidades de base y en los equipos pedagógicos ha sido un éxito;
- la contribución de los voluntarios ha sido eficaz para mejorar el índice de escolarización y la calidad de la enseñanza (según el testimonio de los directores de las escuelas y de los inspectores de enseñanza).

Todo este proceso y estos resultados suavizaron la virulencia de las críticas sindicales y el proyecto pudo seguir adelante. Actualmente, algunos sindicatos lo apoyan, otros siguen oponiéndose por principio, todos se preocupan del porvenir de los voluntarios que han terminado su servicio. Las asociaciones de padres de alumnos, los medios de comunicación y la administración del sistema de educación han desempeñado un papel positivo en la evolución de las actitudes hacia el proyecto.

De manera más global, cabe señalar que las reivindicaciones y las luchas sindicales influyen considerablemente en la dinámica de ejecución de las prioridades y a veces obligan a las autoridades a cuestionarlas. Todo ello depende de su capacidad de presionar al Estado y sobre todo de bloquear el sistema escolar y universitario, pero también de la repercusión que tengan en la opinión pública sus alegatos en defensa de sus intereses.

Otro ejemplo interesante es el de la mejora de la calidad y de la pertinencia de la enseñanza.

Decidimos abordarla mediante la revisión de los programas para tener una visión global. Optamos por una elaboración muy participativa que implicara a los demás ministros del gobierno, a los actores de la escuela y a las comunidades de base, y confiamos la coordinación a una persona ajena al Ministerio de Educación Nacional. El proceso fue especialmente largo y difícil por las diferencias de conocimiento del sistema y, sobre todo, por los diferentes intereses de los grupos e instituciones. Las negociaciones y las fuertes presiones soportadas permitieron valorar algunos obstáculos:

- la amplitud de los conflictos de competencias entre estructuras de la administración del sistema, cuando se trata de colaborar para emprender entre todos un proyecto común (choques de legitimidad o tutela jerárquica, discutir una y otra vez las bases de trabajo y los acuerdos precedentes, exceso de requisitos forma-

les previos paralizantes, maniobras tendentes a apropiarse de tal o tal componente, etc.)

- la participación tímida de investigadores o centros de investigación cuyas problemáticas y motivaciones parecen alejadas de los programas y proyectos orientados a la acción en el sistema, tanto en el plano de la adopción de decisiones como en el de funcionamiento;
- la falta de interés de los partidos políticos por estos problemas y de instancias de reflexión y de elaboración que consideran, equivocadamente, puramente técnicos;
- la incomprensión o falta de solidaridad de algunos ministerios que no entienden bien su función en la elaboración y ejecución de las prioridades del sector de la enseñanza, o que no sienten muchos deseos de contribuir.

Se han necesitado innumerables contactos, negociaciones y arbitrajes para desbloquear el proceso y velar por su seguimiento para evitar comportamientos de regresión.

En la dinámica de ejecución, también pueden surgir actores y acontecimientos inesperados que alteran la realización de prioridades y de proyectos políticamente válidos y técnicamente bien concebidos y planeados. Las huelgas escolares y universitarias emprendidas por alumnos de enseñanza secundaria y universitarios ejercen fuertes presiones reivindicativas que no siempre permiten respetar la prioridad otorgada a la educación básica a través de una asignación presupuestaria consecuente. Igualmente, la fuerza de la demanda social de educación en las ciudades y los medios de que disponen para salirse con la suya debilitan la prioridad dada al medio rural.

Estas presiones, que anteponen los intereses de ciertos grupos, influyen muy a menudo en los arbitrajes de la gestión cotidiana y determinan que se ejecuten o no las prioridades definidas.

## **Algunas lecciones de la experiencia**

La primera es que no basta con una buena elaboración en los planos científico y técnico; la definición de las prioridades del sector de la educación se debe concebir como un proceso largo, complejo y contradictorio, pues para obtener una amplia adhesión social y política así como un apoyo consecuente, que son requisitos para el éxito, se necesitan consultas múltiples en distintos niveles y con grupos que no tienen ni los mismos intereses ni el mismo grado de conocimiento y valoración de los problemas que se plantean. Por lo tanto es oportuno:

- que el análisis del contexto, los objetivos, las prioridades y la estrategia de puesta en marcha se realice por medio de un enfoque participativo que involucre a todos los actores del sistema y a los diversos sectores del Estado y de la sociedad para llevar a cabo una política nacional lo bastante consensuada para que goce de un apoyo político y social decisivo;
- que todo ello vaya acompañado de un dictamen de expertos que permita traducirlo en planes, programas y proyectos sólidos en los planos científico y técnico;
- que haya un franco diálogo entre los socios de la cooperación internacional y

bilateral poniendo de relieve las necesidades y los procesos nacionales que hay que apoyar, así como los puntos de anclaje pertinentes de este apoyo. En la dinámica de puesta en marcha, el factor tiempo es capital. Las prioridades se realizan con el tiempo y por lo tanto exigen el mantenimiento de las decisiones a medio y a largo plazo con el fin de poder valorar sus efectos reales. Dicho de otra forma, hay que evitar las vacilaciones y los retrocesos políticos en cuanto aparecen los primeros escollos y protestas, teniendo cuidado a la vez de desarrollar la comunicación con todos los sectores influyentes.

Pese a las presiones de todo tipo, es necesario velar por que los arbitrajes de la gestión cotidiana sean conformes a las prioridades definidas, sin lo cual éstas perderán su consistencia.

Hay que contar siempre con la comprensión y el apoyo del gobierno, y en especial del ministro encargado de las finanzas y del plan, lo que supone su implicación en todas las fases de elaboración, aplicación y evaluación.

Disponer de un polo de investigación suficientemente estructurado que proporcione un buen conocimiento de los datos cuantitativos y cualitativos básicos, así como del planeamiento y seguimiento estratégicos de su evolución, supone un instrumento de adopción de decisiones y una base imprescindible para la formulación de las prioridades y su ejecución.

Por último, la comunicación, la información y la explicación deben ser permanentes y apoyarse tanto en los medios de comunicación como en otros procedimientos basados en el diálogo: reuniones, seminarios, coloquios, conferencias, etc.

---

# MOZAMBIQUE:

---

## CONSIDERACIONES SOBRE

---

## LA INVESTIGACION EDUCATIVA,

---

## LA FORMULACION DE POLITICAS

---

## Y LA ADOPCION DE DECISIONES

---

*Zeferino Martins*

---

### **Introducción**

La investigación educativa es una materia de desarrollo reciente en Mozambique. El primer intento de estudiar lo que se estaba haciendo y dónde, en el ámbito de la investigación educativa, se debe al National Institute for Education Development (INDE), que en 1991 celebró un seminario con la finalidad de difundir los resultados de la investigación y promover intercambios entre proyectos patrocinados por diferentes organizaciones, y en el que participaron más de cien investigadores, planificadores, administradores, educadores y profesores que representaban a institu-

---

*Versión original : inglés*

*Zeferino Martins (Mozambique)*

Viceministro de educación de Mozambique. Licenciado en matemáticas por la Universidad de Maputo y en estudios de población por la Universidad de Legon (Ghana). Tiene una amplia experiencia como profesor de matemáticas y como autor de libros de texto. También ha sido consultor de la UNESCO en temas de educación de la población y vida familiar en Guinea Bisau y Angola. Antiguo director del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Educación y profesor de Demografía en la Universidad de Pedagogía de Maputo. Presidente del Grupo de Investigación Pedagógica de Mozambique. Sus publicaciones más recientes son: *Preparation, production and distribution of books in the Mozambican education system* [Preparación, producción y distribución de libros en el sistema educativo de Mozambique] (1992) y el artículo titulado: Mozambique: system of education [Mozambique: sistema educativo] (con A. Nhavoto) en la *International encyclopaedia of education* (1994).

ciones nacionales, extranjeras e internacionales (Martins, 1994). Se presentaron y debatieron unas cuarenta ponencias relativas a una amplia serie de temas: educación y salud, supervivencia infantil, técnicas pedagógicas, educación bilingüe, eficacia de la escuela, formación de docentes, historia de la educación, planeamiento de la educación, estudios socioculturales, gastos superfluos en educación y problemas de instrucción en la escuela primaria<sup>1</sup>.

En Mozambique, el mayor productor de estudios de investigación educativa es, con mucho, el INDE, que realiza investigaciones básicas y aplicadas. En la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Educación se realizan algunas investigaciones operativas y también en algunas universidades, como la Universidad de Pedagogía<sup>2</sup> y la Universidad Eduardo Mondlane. Otra fuente de investigación digna de mención es el acervo de estudios del sector de educación, muy usado por los organismos de ayuda financiera y técnica para identificar y justificar sus intervenciones de ayuda en Mozambique, que, generalmente, son encargadas o realizadas por organismos externos. Aunque la contribución de los organismos privados a la investigación educativa es muy limitada, muchos investigadores están siendo contratados a título individual para realizar estudios o consultas, principalmente por organismos externos.

Como el desarrollo de la investigación educativa en Mozambique es reciente, la aplicación de los resultados a la adopción de decisiones es una práctica todavía más nueva. Palme considera que la escasa autonomía de la educación como campo social probablemente explique en parte la repercusión, relativamente escasa, de los resultados de las investigaciones realizadas dentro del programa INDE de desarrollo de las capacidades (Palme *et al.*, 1996).

## **Las prioridades del programa del Ministerio de Educación de Mozambique**

Hay tres prioridades<sup>3</sup> relativas a la educación en el Plan Quinquenal de Gobierno (Consejo de Ministros de Mozambique, 1995). La primera es *la expansión de la red de escuelas*. Al haberse perdido la mitad de la red escolar durante la guerra (1982-1992), la necesidad de rehabilitación y reconstrucción de escuelas es acuciante. La educación básica es el área prioritaria. La segunda prioridad es *la mejora de la calidad de la enseñanza*. El gobierno reconoce que, aunque la expansión es de la máxima importancia, hay que dedicar una parte importante de recursos a cuestiones de calidad. La tercera prioridad es el *desarrollo de las capacidades de planificar y dirigir estrategias*, lo que hace necesaria la investigación educativa para la formulación de políticas y adopción de decisiones.

La primera prioridad adoptada en el Plan Gubernamental Quinquenal es consecuencia de la toma de conciencia colectiva de la destrucción que causó la guerra en la red de escuelas. Fueron destruidas o cerradas más de 3.400 escuelas – aproximadamente el 58% de la red de escuelas de la primer ciclo de primaria, lo que afectó a más de 1.300.000 de niños en el período comprendido entre 1983 y 1991 (Nhavoto y Martins, 1994). Por lo tanto, la prioridad absoluta del Plan es la rehabilitación y la reconstrucción de escuelas.

Existen varias razones para dar prioridad a la mejora de la calidad de la enseñanza. En primer lugar, el número de horas por alumno y por año ha descendido en un 30% (de 850 a 595 horas) como consecuencia del aumento espectacular de la demanda de educación en los centros urbanos – debido a la gran afluencia de población procedente de las zonas rurales. Todas las escuelas del primer ciclo de primaria de los principales núcleos urbanos tienen que impartir tres turnos en lugar de los dos que estaban previstos.

En segundo lugar, los padres (sobre todo los de los núcleos urbanos), los grupos religiosos y la sociedad civil en general, se quejaban en los medios de comunicación de que la calidad de la enseñanza estaba empeorando. Diversos análisis comparativos pusieron de manifiesto que los índices anuales de promoción o bien bajaban o bien permanecían estables. Martins (1992) mostró que los índices de promoción no sólo eran bajos – apenas el 7,7% de los alumnos matriculados en primer curso terminaban el curso 5º sin repetir –, sino que variaban mucho dependiendo de las provincias y del sexo.

En tercer lugar, estaba la evidencia aportada por la investigación del INDE. Una evaluación de los libros de texto de la escuela primaria entre 1990 y 1992 que incluía algunos estudios de la interacción de las clases, reveló que los alumnos empleaban la mayor parte de su tiempo en escuchar al profesor. El segundo lugar lo ocupaba el tiempo de espera: a que empiece la clase, a que los demás alumnos acaben los ejercicios, a que el maestro termine de escribir en la pizarra, etc. La tercera actividad era la de copiar textos. La conclusión que se desprendía de estos estudios era que la participación activa y creativa de los alumnos en clase es realmente escasa (Palme, 1993; Hyltenstam y Stroud, 1993; Popov, Torcida y Januário, 1994). Otro resultado del estudio que contribuyó a que se tomara conciencia en el ministerio de los temas de calidad de la enseñanza en la educación básica, fue el estudio de la evaluación, que puso de manifiesto que los alumnos no dominaban las competencias previstas en los currículos de las escuelas primarias y que la eficacia medida en los índices de promoción de curso era optimista. En realidad, los alumnos tienen menos conocimientos de lo que dicen las estadísticas y carecen de las destrezas básicas en las principales asignaturas de la enseñanza primaria (Popov, Torcida y Januário, 1994).

La tercera prioridad del Plan Gubernamental está relacionada con el desarrollo de competencias y capacidades en el planeamiento y dirección de estrategias. Aunque es cierto que hay que mejorar la capacidad de gestión, tanto a nivel central como local, hay un factor externo que nos presiona con fuerza. Se trata de un problema nacional y una cuestión digna de prioridad, pero además, y de forma creciente, de una preocupación de los donantes y multilateral. Sus estudios sectoriales tienden a partir de la base de que, como señala Samoff, la educación en África (en todos los niveles y formas) se encuentra en una situación lamentable. No sólo hay crisis, sino que las autoridades nacionales parecen incapaces de tomar medidas eficaces (Samoff, 1996). Los sistemas de educación casi en todas partes están mal gestionados e ineficazmente administrados (*ibíd.*). A escala nacional, esta prioridad fue afirmada y recomendada por una de las ocho Comisiones Técnicas creadas en 1992

por el Ministerio de Educación para diagnosticar minuciosamente la situación del sector. Más recientemente, muchos mozambiqueños están poniendo en funcionamiento el subprograma de desarrollo de competencias y capacidades en el marco de la Política Nacional de Educación y del Plan Estratégico para la Educación.

Pero la tercera prioridad contiene también un elemento de desarrollo de capacidades en el terreno de la investigación educativa con miras a la formulación de políticas y la adopción de decisiones. Es el resultado del diálogo entre los políticos y los investigadores autóctonos a través del Grupo Mozambiqueño de Investigación Educativa (MERG),<sup>4</sup> que reconoció que la investigación apenas recibe apoyo económico y que los escasos fondos disponibles son los proporcionados por organismos extranjeros. El MERG también reconoció que los investigadores trabajan aislados y que muy pocas veces se tienen en cuenta los resultados de sus trabajos en la formulación de políticas (Martins, 1994; Nhavoto y Martins, 1994).

En resumen, estas prioridades se adoptaron sobre la base de análisis de situación, investigaciones y consultas.

## **Ejemplos de proyectos y programas en el planeamiento de estrategias para la educación en Mozambique**

Como ya hemos dicho, las tres prioridades del Ministerio de Educación dieron lugar a varios programas y proyectos que se detallan en el Plan Estratégico de Mozambique para la Educación – un proyecto que consta esencialmente de objetivos, estrategias de ejecución y recursos<sup>5</sup>. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de programas y proyectos educativos, haciendo especial hincapié en las circunstancias que concurrieron en el proceso de adopción de decisiones.

### **LA EDUCACION DE LAS MUCHACHAS**

Después de la firma del Acuerdo de Paz de Roma en 1992 entre el gobierno de Mozambique y la RENAMO (Resistencia Nacional de Mozambique, un grupo de guerrilla), aumentó la sensibilidad hacia las cuestiones relacionadas con la igualdad entre los sexos. Las asociaciones femeninas proliferaron de manera espectacular, y los medios de comunicación y la sociedad civil influyeron en la decisión del gobierno de emprender acciones de apoyo a la educación de las mujeres y, de manera especial, de las niñas<sup>6</sup>. Además, para la comunidad donante, la sensibilidad hacia estos temas de igualdad entre los sexos en los proyectos educativos era de gran importancia.

Las investigaciones pusieron de manifiesto que las muchachas repetían curso y abandonaban los estudios con más frecuencia que los muchachos. Por ejemplo, en Cabo Delgado, una provincia del Norte, sólo dos niñas de cada mil terminaron el 5º curso sin repetir (Martins, 1992). En la provincia de Namputa, predominantemente rural, el 52 % de las niñas repitieron el primer ciclo de primaria en 1990, frente al 39% de los niños. El índice de abandonos es dramático: mientras que en el primer curso las niñas representan el 43% del total de alumnos, en el quinto sólo representaban el 22% (Palme, 1992).

El Ministerio de Educación, que debe garantizar que las cuestiones de igualdad entre los sexos son importantes en sus programas y proyectos, ha creado una Sección dedicada a estos temas dentro de la Dirección Nacional de Enseñanza Primaria. En las escuelas secundarias se ha adoptado un programa de becas para favorecer el acceso y la permanencia de las muchachas y desde entonces está aumentando la proporción de muchachas en la escuela secundaria.

En el momento actual, la cuestión de la inversión en la educación de las muchachas ha entrado a formar parte de los discursos de los políticos, y la investigación sobre la igualdad de los sexos está presente en los programas de los centros de investigación educativa y de las universidades.

#### LIBROS DE TEXTO PARA TODOS LOS NIÑOS DE LAS ESCUELAS PRIMARIAS

Durante los años 1996 y 1997, el Ministerio de Educación decidió distribuir gratuitamente los libros de texto a los niños de 1º y 2º e introducir un sistema de préstamo para los alumnos de 3º a 7º. Esto supuso proporcionar gratuitamente libros a más de 1.700.000 niños de los cursos 1º a 7º. ¿Por qué un país pobre como Mozambique tenía que embarcarse en semejante empresa?

En primer lugar, al visitar las escuelas de las zonas rurales a las que la gente estaba volviendo de los países vecinos después de la guerra, nos dimos cuenta de que carecían prácticamente de todo. Esa población había perdido todas sus cosas y se encontraba en el lento y difícil proceso de reconstruir sus vidas. No habría sido justo pedir a aquellas familias que pagaran los libros de texto. Además, era nuestro interés que los niños asistieran a las escuelas y sabíamos por experiencia y por las investigaciones que muchos niños de las zonas rurales abandonan la escuela porque sus padres no pueden pagar los libros. Pero la pobreza también estaba golpeando los núcleos urbanos. Creímos que sería mejor, en lugar de hacer pagar a las poquísimas familias que podían, proporcionar los libros gratuitamente a todos los alumnos.

En segundo lugar, las investigaciones han mostrado que los libros son muy importantes para el rendimiento de los alumnos (Heyneman, Jamison y Montenegro, 1984). Los países pobres tienen que elegir juiciosamente estímulos eficaces para mejorar la calidad de la educación.

En tercer lugar, el gobierno ha reconocido que, al menos en los primeros años de rehabilitación y reconstrucción nacional, los libros de texto para las escuelas primarias tenían que ser gratuitos. En el presupuesto del Ministerio de Educación hay una partida especial dedicada a los libros de texto y el Banco Mundial y otros donantes proporcionan fondos para libros.

Los partidos de la oposición atacan este programa porque prevén su éxito y temen que los resultados favorezcan al partido del gobierno (FRELIMO) en las elecciones generales de 1999.

En cambio los alumnos, los padres, los maestros, los funcionarios de educación del distrito y los dirigentes de la comunidad están muy satisfechos con este programa y estoy seguro de que en un futuro próximo mejorarán los resultados de los alumnos.



## Las relaciones con los diversos actores sociales

La educación es uno de los campos en los que todo el mundo tiene algo que decir, es un tema que interesa a todos los ciudadanos. La política y los objetivos de educación se encuentran en las leyes de 1983 y 1992 (Mozambique, Assembleia da República, 1983; 1992)<sup>7</sup>. Aunque estos objetivos se fijaron bajo el régimen de partido único, su valor es tan universal que han sido adoptados por otros partidos políticos, y en la práctica las diferencias tienden a ser más de forma que de fondo (Nhavoto y Martins, 1994). A continuación trataré de explicar mis relaciones con los medios de comunicación, los partidos políticos, los investigadores pedagógicos y los sindicatos de docentes, que son a veces conflictivas, y otras, de colaboración.

Según el Acuerdo de Paz de Roma, las elecciones de 1994 en el marco de un sistema multipartidista y el establecimiento del nuevo gobierno en el mismo año crearon las condiciones apropiadas para la aparición de medios de comunicación independientes en Mozambique. A mi parecer, los medios de comunicación interpretaron que la manera de demostrar su “independencia” era criticar abiertamente al gobierno. Su tarea, como afirmó uno de los responsables de una emisora de radio, es informar sobre los errores que comete el gobierno y *bajo ningún concepto* se pueden emplear para propaganda. Esta actitud, agravada por el hecho de que la educación, debido a sus numerosos problemas, es un sector vulnerable, hace que la relación entre los decisores en el ámbito de la educación y los medios de comunicación sean de desconfianza.

Mi relación con los partidos políticos es, por supuesto, conflictiva y exenta de colaboración. Algunos partidos políticos tratan de impedir la aplicación del Plan Gubernamental Quinquenal. Por ejemplo, en Morrumbala,<sup>8</sup> se me informó de que un determinado partido estaba desanimando a las comunidades rurales de que participaran en la construcción de las escuelas primarias. El argumento empleado era que el gobierno tenía bastante dinero para construir las escuelas o que las organizaciones no gubernamentales extranjeras habían dado los fondos necesarios a la dirección del distrito de educación. Por tanto, las comunidades eran víctimas de una estafa (Martins, 1996).

En lo que respecta a los sindicatos de docentes, existen también críticas y colaboración. El hecho de que los salarios sean bajos en todo el sector público hace la cuestión menos difícil. El escaso número de afiliados al Sindicato de Docentes de Mozambique y el reconocimiento de la mala situación de los docentes ha hecho que el mismo Ministerio de Educación se haya convertido en una especie de sindicato de docentes.

Mi relación con los investigadores de la educación quizá sea diferente de la de otros países. Mientras que en esos países los investigadores ejercen sus funciones normalmente en facultades, en departamentos de educación o en universidades autónomas, en Mozambique la mayoría de los investigadores trabajan en un instituto que depende del Ministerio de Educación. Es el ministro el que decide el presupuesto y, en gran medida, el programa de investigación. Esta situación reduce los

conflictos al mínimo. No obstante, los investigadores siguen quejándose de que los resultados de sus investigaciones no se tienen en cuenta a la hora de adoptar las decisiones, al igual que sigue habiendo quejas en el ministerio de que esos resultados no se dan a conocer adecuadamente ni a tiempo.

La relación con el gobierno es ambivalente: cuando se trata de objetivos y estrategias, hay un acuerdo total, pues el plan educativo forma parte de un plan general del gobierno. Cuando se trata de financiación, el acuerdo no es tan fácil pues entramos en competencia con otros sectores para obtener una parte de los limitados recursos.

## **Cómo mejorar las relaciones entre las decisiones políticas y los insumos técnicos**

Por haber dirigido un centro de investigación, tengo tendencia a ser tolerante con los retrasos de los centros de investigación educativa a la hora de presentar los resultados sobre los cuales se deben basar las decisiones. Pero también creo que a veces se prescinde de los centros de investigación en las decisiones cotidianas. Estos conflictos son inherentes a la alternativa entre las necesidades que tienen los políticos de ajustarse a unos tiempos determinados, y la relevancia, la autoprotección y la necesidad de la investigación de hacer bien las cosas, con calma y objetividad.

Por ello, recomiendo que los directores de los centros de investigación y los investigadores principales presenten a los decisores los resultados de sus investigaciones una vez terminadas y también de las *que están realizando*. La continua interacción entre los investigadores y los decisores es un mecanismo a través del cual la investigación puede tener una influencia indirecta pues, si conocemos sus resultados, puede configurar nuestros debates sobre las distintas políticas.

Mi reciente experiencia en la formulación del Plan Estratégico para la Educación, que debatimos con los docentes, con los funcionarios provinciales de educación, con las organizaciones religiosas, las asociaciones industriales, el Ministerio de Planificación y Finanzas, con los funcionarios del Banco Central, profesores de universidades e investigadores pedagógicos, me permite concluir que el diálogo es beneficioso. Además, tengo la impresión de que todos los que participan en él lo sienten como algo propio y adquieren un sentido de responsabilidad compartida, que es fundamental para llevar a cabo el Plan Estratégico para la Educación.

Más aún, el hecho de tener una política pedagógica firme y un plan estratégico que ha sido bendecido por la sociedad civil fue fundamental para las negociaciones tanto con el gobierno como con los donantes. Además, los investigadores pedagógicos, por haber participado en las distintas fases de su preparación, tendrán más ideas para sus programas de investigación.

En países como Mozambique, que ha pasado recientemente de un sistema de partido único a un sistema multipartidista, los medios de comunicación antes controlados por el Estado tienden a tomar posturas contra el gobierno, por lo que los éxitos de la política de educación no se divulgan. Por el contrario, los problemas como

el de los bajos salarios de los maestros se exacerban. Una pequeña y eficiente unidad de información dentro del ministerio podría ayudar a ofrecer una imagen mejor y distinta del trabajo realizado. Asimismo, podría encargarse de difundir los resultados de las investigaciones a un ámbito mayor que el de los propios investigadores.

## Notas

1. Creo que la Conferencia Mundial de Educación para Todos de 1990 (Jomtien, Tailandia) impulsó las iniciativas para el desarrollo de capacidades y competencias. Es digna de destacar la creciente demanda de investigación educativa para apoyar y responder a las transformaciones del sistema educativo de Mozambique.
2. Últimamente, con la ayuda técnica del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIEP), esta universidad ha introducido un curso de doctorado sobre planeamiento. Muchos de los temas de investigación que escogen los alumnos son relevantes para la educación en Mozambique.
3. Estas tres prioridades constan a su vez de otras partes cuya definición fue emprendida por un Comité Permanente en 1992, cuando el Ministerio de Educación inició el proceso de reunir los elementos de un plan revisado para el desarrollo a largo plazo de la educación básica, reuniendo las iniciativas de diversas fuerzas sociales y creando contactos con una amplia representación de las comunidades y de la sociedad. Tuvimos conferencias y seminarios en los que se debatió sobre políticas, estrategias y prioridades. Las comisiones técnicas tenían por objetivo reflexionar sobre las opciones y hacer recomendaciones sobre los siguientes puntos: estructuras y descentralización, formación y desarrollo de capacidades, estatuto de los docentes, producción de material pedagógico, privatización, evaluación y exámenes, educación no formal y diseño de programaciones y desarrollo. Estas comisiones estaban formadas por pedagogos, desde directores nacionales hasta expertos, con una variedad de especializaciones y funciones, así como colegas de otros sectores.
4. El MERG se creó en 1991, durante un seminario sobre la investigación educativa en Mozambique. Perteneció a la Educational Research Network of Eastern and Southern Africa (ERNESA), organización subregional con sede en Gaborone, Botswana.
5. Muchos donantes apoyan el Plan Estratégico para la Educación, aunque nos advierten de la complejidad y ambición del programa en cuanto a las limitaciones de capacidad.
6. La realidad fue sorprendente: las muchachas representaban el 42% del total de alumnos de primer ciclo de primaria (cursos 1° a 5°) en 1994; el 39 % del segundo ciclo de primaria (cursos 6° y 7°); el 39% del primer ciclo de secundaria (cursos 8° a 10°); y 35% del la segundo ciclo de secundaria (cursos 11° y 12°). En el norte del país estos porcentajes eran sólo del 38, 29, 25 y 23% respectivamente.
7. Se ha dicho que el sistema de educación debe erradicar el analfabetismo en la población adulta, fomentar la enseñanza universal, gratuita y obligatoria de siete años de duración y formar a los dirigentes que se consideren necesarios para el desarrollo socioeconómico del país (Mozambique, Assembleia da República, 1983; 1992). Al mismo tiempo, todos los mozambiqueños han de tener las mismas oportunidades de acceso a la educación.
8. Morrumbala es uno de los distritos de Zambézia, la provincia más afectada por la guerra. De las 344.289 personas desplazadas de toda Zambézia que habían vuelto de Malawi, 139.260 eran de Morrumbala. Este distrito (el menos desarrollado desde el punto de vista de la educación) tiene una necesidad apremiante de escuelas primarias.

## Bibliografía

- Heyneman, S.; Jamison, D.; Montenegro, X. 1984. Textbooks in the Philippines: evaluation of the pedagogical impact of a nationwide investment [Los libros de texto en Filipinas: evaluación de la repercusión pedagógica de una inversión nacional]. *Educational evaluation policy analysis* (Washington, DC), vol. 6, n° 2, págs. 139-150.
- Hyltenstam, K.; Strout, C. 1993. *Final report and recommendations from the evaluation of teaching materials for lower primary education in Mozambique: language issues* [Informe final y recomendaciones de la evaluación del material didáctico para la primera etapa de enseñanza primaria en Mozambique: problemas lingüísticos]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 3.)
- Kilborn, W. 1993. *Final report and recommendations from the evaluation of teaching materials for lower primary education in Mozambique: mathematics* [Informe final y recomendaciones de la evaluación del material didáctico para el primer ciclo de enseñanza primaria en Mozambique: matemáticas]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 4.)
- Martins, Z. 1992. *Analysing regional and gender disparities through promotion rates in primary education in Mozambique* [Estudio de las desigualdades entre las regiones y los sexos a través de los índices de promoción en la enseñanza primaria en Mozambique]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 1.)
- . 1994. *Proceedings of the 1991 seminar on Educational Research in Mozambique* [Procedimientos del Seminario de 1991 sobre la investigación educativa en Mozambique]. Maputo, INDE.
- . 1996. *Constatações de uma curta visita à Província da Zambézia, Distrito de Morrumbala* [Observaciones de una corta visita a la provincia de Zambézia, distrito de Morrumbala]. Maputo, Ministry of Education. (Mimeo.)
- Mozambique. Assembleia da República. 1983. Lei n° 4/83 e Linhas Gerais do Sistema Nacional de Educação [Ley n° 4/83 y Líneas Generales del Sistema General de Educación]. *Boletim da República* (Maputo).
- . 1992. Lei n° 6/92 do Sistema Nacional de Educação. [Ley n° 6/92 y Líneas Generales del Sistema General de Educación]. *Boletim da República* (Maputo) n° 1, pág. 19.
- Mozambique. Consejo de ministros. 1995. *National education policy and strategies for its implementation* [La política de educación nacional y las estrategias para su ejecución]. Maputo, Ministerio de Educación.
- Mozambique. Ministerio de Educación. 1993. *Documentos das Comissoes Técnicas* [Documentos de las comisiones técnicas], vol. 1-8. Maputo, Ministerio de Educación. (Mimeo.)
- Nhavoto A; Martins, Z. 1994. Mozambique: system of education [Mozambique: sistema de educación]. En: Husén, T.; Postlethwaite, T.N. (comps.). *International encyclopaedia of education*. 2ª ed., vol. 7, págs. 3953-3960. Oxford, Reino Unido, Pergamon.
- Palme, M. 1992. O significado da escola: repetência e desistência na escola primaria moçambicana [El significado de la escuela: repetición de curso y abandono de los estudios en la escuela primaria en Mozambique]. *Cadernos de pesquisa do INDE* (Maputo), n°2.
- . 1993. *Final report and recommendations from the evaluation of teaching materials for lower primary education in Mozambique: general issues* [Informe final y recomendaciones de la evaluación del material didáctico para el primer ciclo de primaria en Mozambique: problemas en general]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 2.)

- Palme M. *et al.* 1996. *Evaluation of the INDE capacity building programme in Mozambique, 1992-96* [Evaluación del programa del INDE de desarrollo de las capacidades en Mozambique]. Estocolmo, Instituto de Educación de Estocolmo. (Mimeo.)
- Popov, O.; Torcida, M.; Januário, F. 1994. *Quality and assessment in primary science teaching in Mozambique. Final report of the education assessment project* [La calidad y la evaluación en la enseñanza de las ciencias en la escuela primaria de Mozambique. Informe final del proyecto de la evaluación de la enseñanza]. Maputo, INDE. (INDE research report series, n° 5.)
- Samoff, J. 1996. *Analysis, agendas and priorities for education in Africa. A review of externally initiated, commissioned and supported studies of education in Africa, 1990-1994* [Análisis, programas y prioridades para la educación en África. Estudio acerca de los trabajos sobre la educación en África iniciados, encargados y financiados externamente]. París, UNESCO. (Documento del Grupo de Trabajo sobre Análisis del Sector de Educación.)

---

# JORDANIA: LA DINAMICA DE LA TOMA DE DECISIONES EDUCATIVAS

---

*Munther W. Masri*

---

## **Introducción**

Jordania es un país pequeño con una superficie inferior a 100.000 km<sup>2</sup> y una población de 4,5 millones de habitantes.

El sistema escolar en Jordania comprende tres etapas: preescolar, básica y secundaria. La enseñanza preescolar en los parvularios es un servicio proporcionado casi exclusivamente por instituciones privadas bajo la supervisión del Ministerio de Educación (MDE). La enseñanza básica, obligatoria por ley, es gratuita en los colegios públicos y abarca desde el curso primero al décimo para una franja de edad de entre los 6 y los 16 años. La enseñanza secundaria no es obligatoria, pero es gratuita en los establecimientos públicos y abarca los cursos 11 y 12 para un grupo de edad de 16 a 18 años.

A pesar de los logros alcanzados en los aspectos cuantitativos del sistema educativo durante las últimas dos décadas, a mediados de los años ochenta era claro que se requería un esfuerzo enorme para desarrollar y mejorar los aspectos cualitativos. Se celebró una conferencia nacional sobre la reforma educativa en septiembre de 1987 y se formuló un plan de reforma de diez años. La aplicación del plan comenzó en 1988 y abordó todos los elementos del sistema educativo, entre los cuales el desarrollo de los currículos y de los libros de texto, la tecnología educativa, la formación docente, las construcciones escolares, la enseñanza preescolar, la forma-

---

*Versión original: inglés*

*Munther W. Masri (Jordania)*

Es ministro de educación y de enseñanza superior. Realizó todos sus estudios en Inglaterra. Licenciado en ingeniería eléctrica y matemáticas y doctor en educación técnica. Ha sido presidente del Centro Nacional para el Desarrollo de Recursos Humanos, secretario general del Ministerio de Educación, director general de la Corporación de Formación Profesional y director e ingeniero jefe de una empresa eléctrica. Autor o coautor de más de treinta libros sobre tecnología eléctrica, educación técnica y desarrollo.

ción profesional, las evaluaciones y exámenes, la legislación, la gestión educativa, la investigación y la educación no formal.

Al cabo de diez años, el plan de reforma de la educación ha alcanzado muchos, si no todos sus objetivos. Como secretario general del MDE desde 1988 a 1995, el autor de este artículo también participó en el lanzamiento y aplicación del plan, con todos sus obstáculos, frustraciones, sorpresas y logros. En tanto que ministro de educación desde febrero de 1996, el autor también ha participado en la aplicación del plan de reformas desde un nivel de responsabilidad diferente. El presente artículo es una descripción de los principales problemas educativos que hemos detectado y a los cuales hemos otorgado prioridad durante los últimos dos años, ya sea como continuidad del plan de reforma o porque dicho plan no los había puesto suficientemente de relieve.

## **La formación de capacidades**

No se puede tener éxito en la consecución de los objetivos educativos sin la capacidad de gestionar y administrar eficientemente las diversas actividades del sistema educativo. Entre los ideales de los objetivos y las realidades de la aplicación se pueden perder muchas cosas debido a la falta de potencial y a la incapacidad de crear las estructuras administrativas necesarias. Las reformas educativas a menudo ni siquiera consiguen alcanzar expectativas modestas porque sobreestiman su capacidad de aplicación o porque no ponen de relieve suficientemente la formación de capacidades para gestionar los diversos aspectos implicados, incluyendo los equipos técnicos, los programas y el potencial humano.

La formación de capacidades es uno de los componentes de la reforma educativa en Jordania. Sin embargo, se piensa que los logros relativos a la formación de capacidades no han igualado a los demás logros en otros aspectos del plan de reforma. Los sistemas educativos tienden a ser conservadores, y una proporción considerable de profesores y educadores se resisten al cambio. Para minimizar esta resistencia, se han realizado esfuerzos para implicar a los profesores, a los padres y a la comunidad en general en la dinámica de los cambios en todas las etapas.

Durante los últimos años, se han producido diversas iniciativas y se han adoptado medidas para apoyar la formación de capacidades en el ministerio. Estos desarrollos, que aún necesitan potenciarse y requieren un seguimiento, incluyen los siguientes puntos.

- Otorgar a la escuela más autoridad y responsabilidades, incluyendo autonomía sobre los gastos financieros.
- Ampliar la base de descentralización dando más autonomía a las direcciones de educación regionales o locales. Se han adoptado medidas para asegurar que la descentralización llegue a todos los niveles de gestión, incluyendo los niveles superiores (autoridades centrales o sede principal), medios (regional o local) e inferiores (la escuela).
- Poner al día numerosos estatutos y normativas que proporcionan el trasfondo legislativo de las principales actividades educativas.

- Introducir cambios estructurales primordiales tanto cuantitativos como cualitativos
- Mejorar el sistema de formación permanente de los profesores y del personal del MDE en colaboración con las universidades.
- Potenciar el valor de las unidades responsables del desarrollo y supervisión administrativas.
- Mejorar el sistema de reclutamiento y selección de puestos dirigentes en el nivel central, regional y escolar.
- Desarrollar un sistema de gestión de la información para la educación con las siguientes funciones principales: (i) uso eficiente de la información en los niveles central y regional a través de la integración de instalaciones informáticas y de directores de campo en una red; (ii) crear un centro de intercambio de información en la sede del MDE como instrumento de apoyo para los planes de gestión y la toma de decisiones; (iii) eliminar la inconsistencia y repetición de los datos en las operaciones educativas; (iv) mejorar el rendimiento a nivel central y local; (v) elaborar una infraestructura informática global capaz de asimilar nuevas tecnologías de la comunicación y de distribuir la información a nivel nacional; y (vi) mejorar la economía del sistema educativo. En este plano, uno de los temas principales es la necesidad emergente de programas de formación globales y permanentes para diferentes categorías de personal, desde programas de competencias específicas y complejas hasta programas sencillos de orientación y alfabetización tecnológica.

## La economía de la educación

En la economía de la educación hay dos aspectos fundamentales: el primero es que debe garantizar el flujo de recursos materiales necesarios a partir de diversas fuentes públicas y no públicas, y el segundo es que debe optimizar la utilización de los recursos materiales y fondos disponibles en la práctica. Cualquier reforma en este campo debería ocuparse de ambos aspectos.

En Jordania, los gastos de educación son relativamente altos según las normas mundiales. Esto se ha reflejado positivamente en los logros del sistema educativo. Sin embargo, estos logros se han manifestado hasta ahora en los aspectos cuantitativos más que en los cualitativos. Hasta hace relativamente poco, las políticas educativas hacían hincapié en la necesidad de disponer de más financiación y, por lo tanto, de mayores gastos. Las nuevas políticas privilegian la diversificación de las fuentes de financiación y la mejor utilización de los recursos humanos y materiales disponibles. Esto requiere un aumento de la eficiencia y la eficacia del conjunto del sistema educativo. La época en que se consideraba a la educación exclusivamente como un servicio social pertenecen al pasado. La educación se concibe actualmente como una inversión que debe estar sujeta a los criterios de viabilidad socioeconómicos en los que se consideran las prioridades, los indicadores de costo-beneficio, eficacia y selección a partir de varias opciones y soluciones, a la vez que recordando que el estudiante es el objeto de todas las actividades educativas.



Las medidas que ya se han tomado en la economía de la educación incluyen las siguientes:

- Aumentar la proporción alumnos/profesor, que en este momento arroja una cifra baja: 20/1. Se abordará esta medida fundamentalmente evitando una fragmentación innecesaria de los colegios. En la mayoría de las zonas predominan los colegios de menos de doscientos alumnos. Para evitar esta fragmentación, los nuevos mapas y diseños de la distribución de los colegios contemplan aumentar el tamaño y la capacidad media de los colegios. Otras medidas para aumentar la proporción alumnos/profesor incluyen respetar la proporción oficialmente aprobada de profesores, evitar la formación de clases de menos de veinticinco alumnos, etc. Se espera que para el año 2000, la proporción alumnos/profesor pueda aumentar en al menos en un 10%.
- Aumentar el nivel de participación de las empresas en los servicios de educación y de formación. En este caso, el principal problema es utilizar las instalaciones y lugares de producción de las empresas para implantar algunos o la mayoría de los componentes prácticos de los programas profesionales y de formación. Ya se ha establecido en el sector hospitalario y hotelero la mayoría de los componentes prácticos de dos tipos de enseñanza profesional (enfermería y servicios hoteleros), con disposiciones especiales y acuerdos con las respectivas empresas. Por otro lado, se estimula el crecimiento del sistema de formación, que en Jordania es habitual para la preparación de trabajadores cualificados en empleos orientados hacia la industria, a partir del sistema escolar por el cual los colegios proporcionan todas las instalaciones para la formación práctica en la preparación de estos trabajadores.
- Generalizar la escuela secundaria integral. La escuela integral ya ha sido aprobada en Jordania como modelo de la enseñanza secundaria ofrecida a los alumnos entre los 16 y 18 años. El concepto de integral incluye dos elementos principales: el primero es el de los programas por los cuales todas las vertientes de la educación, ya sean académicas o profesionales, comparten un núcleo de asignaturas que abarca más de una tercera parte del conjunto del programa educativo; y el segundo es estructural, por el cual en todos los colegios se imparten todas las corrientes profesionales posibles de la educación secundaria, tomando en cuenta las necesidades de la comunidad. Además de sus beneficios sociales y educativos, la escuela integral tiene la ventaja de economizar en los costes de los materiales educativos, la formación docente, la gestión y la utilización de las instalaciones.
- La contribución de los padres a los colegios. La educación en Jordania es gratuita en los colegios públicos de básica y secundaria, que acogen aproximadamente al 85% de la población escolar. Sin embargo, los alumnos pagan una contribución de entre cinco y diez dólares al año, suma que es utilizada por el colegio para determinadas actividades. Los alumnos de escasos recursos están total o parcialmente exentos. Se ha manifestado la intención de aumentar dichas contribuciones en un 50%. A pesar de que este aumento se puede implantar a través de un decreto ministerial, la resistencia por parte de los padres y los miem-

bro del Parlamento ha impedido hasta ahora que prospere la iniciativa. Es necesario llevar a cabo una campaña para convencer a la opinión pública de los beneficios de aumentar las contribuciones de los padres, y a la vez garantizar que el alcance de las exenciones para los más necesitados y los pobres se extienda y se convierta en un instrumento más eficaz.

- Las tecnologías de la educación. Las tecnologías de la educación varían tanto en eficacia como en costes. Las tecnologías modernas suelen ser un lastre financiero en los presupuestos para la educación. Los ordenadores, los sistemas modernos de comunicación, los servicios de transmisión de programas educativos especiales en radio y televisión, los equipos de simulación virtual, etc., contrastan con los medios audiovisuales tradicionales. En Jordania se está llevando a cabo un enfoque racional de la economía de la educación en el campo de las tecnologías de la educación, tomando en cuenta factores como las opciones, las prioridades en educación, las evaluaciones de costo-beneficio, los factores de utilización, el potencial de cobertura, las capacidades de mantenimiento e incluso las presiones irracionales de la comercialización. Se han creado centros de recursos de aprendizaje y estudios para la transmisión de programas educativos y de televisión, así como un centro para la producción de equipos de laboratorio, instalaciones para la producción de elementos audiovisuales y depósitos de mantenimiento para permitir al MDE producir una buena parte de las tecnologías educativas requeridas. Aunque ya se han realizado ahorros importantes, es necesario llevar a cabo estudios de evaluación periódicos para medir la relación costo-eficacia del enfoque de la tecnología educativa, incluyendo el grado de implicación del MDE y el sector privado en las actividades de producción.

## La enseñanza preescolar

En el marco de la Ley de Educación de 1988, la enseñanza preescolar en Jordania se consideraba como un ciclo educativo formal, aunque no obligatorio, que cubre la edad de cuatro a seis años. Sin embargo, debido a otras prioridades educativas, este reconocimiento sólo se ha traducido recientemente en planes para un desarrollo importante.

Las instituciones de enseñanza preescolar (los parvularios) son de propiedad y gestión casi exclusiva de las empresas privadas, tanto comerciales como no lucrativas, que incluyen organizaciones filantrópicas y de voluntarios.

El desarrollo de la enseñanza preescolar, que actualmente abarca sólo una cuarta parte de los individuos de la correspondiente franja de edad, es una de las prioridades del sistema educativo en Jordania. La importancia del desarrollo infantil, la actividad creciente de organismos comprometidos con los movimientos a favor de los "derechos del niño" y de los "derechos de la mujer", y las disposiciones de la ley de educación mencionadas más arriba han puesto de relieve la necesidad de un plan global para desarrollar la enseñanza preescolar. Los principales componentes de dicho plan son los siguientes:

- Aumentar el porcentaje de alumnos de los parvularios en un 35% y en un período de cinco años.
- Crear las condiciones para que las organizaciones sin fines lucrativos, especialmente las organizaciones no gubernamentales que trabajan en regiones sin recursos y que brindan servicios gratuitos o subvencionados, puedan desarrollarse y mejorar sus actividades con el apoyo del MDE. El gobierno ya ha brindado su apoyo para financiar los sueldos de los profesores de las instituciones en cuestión.
- Precisar los criterios para otorgar licencias a los parvularios. Estos criterios suelen definir las especificaciones para las instalaciones y servicios necesarios, entre ellos, el espacio, el mobiliario, las instalaciones recreativas, etc.
- Mejorar las competencias de personal de los parvularios, de los maestros y de los administradores, de conformidad con las disposiciones de La ley de Educación de 1988, que requiere que este personal tenga un título de nivel universitario. La formación permanente es otra actividad que se debe destacar para mejorar la calidad del personal de los parvularios.
- Elaborar material y guías pedagógicas adaptadas a las actividades educativas y recreativas de los parvularios.
- Mejorar los servicios de supervisión del MDE a los parvularios mediante la formación de inspectores cualificados y bien formados.

El objetivo es diseñar una estrategia nacional para la enseñanza preescolar en Jordania y definir el marco y el perfil del desarrollo de dicha enseñanza. Para elaborar esta estrategia se ha emprendido un estudio global con el objetivo de supervisar y evaluar las instalaciones y servicios existentes en las escuelas. Además del MDE, participan en esta tarea el UNICEF, organismos privados y organizaciones no gubernamentales. Un comité director nacional, presidido por el ministro de educación, supervisa sus trabajos.

## La educación especial

Hasta hace muy poco, la educación para alumnos con necesidades especiales no había recibido suficiente atención por parte del sistema educativo en Jordania. Esto se aplica tanto a los alumnos muy dotados como a los que experimentan más dificultades. La mayoría de los esfuerzos y actividades en este campo eran obra de organizaciones privadas, principalmente no gubernamentales y filantrópicas. Sólo una fracción de los alumnos destinatarios reciben los servicios necesarios y tienen acceso a las instalaciones adecuadas. En este campo, hay que crear los servicios necesarios para atender todas las dimensiones relevantes en términos cuantitativos y cualitativos. Éstos son los principales aspectos que debemos abordar.

- El desarrollo de una legislación que proporcione la protección jurídica necesaria para el trabajo de los organismos públicos y privados. Ya se ha aprobado una ley importante que activa y especifica los principios generales incorporados en la Constitución y en la Ley de Educación con respecto al derecho de ciertos grupos a la educación especial. La nueva ley para el cuidado de los discapacita-

dos define las funciones del MDE y del Ministerio de Desarrollo Social y destaca los derechos de los discapacitados a una educación especial, a la salud y a los servicios sociales.

- La expansión de servicios e instalaciones especiales proporcionados por el MDE en sus escuelas, utilizando el enfoque de integración para acoger a alumnos con necesidades especiales. Ya se ha dotado a algunas escuelas de aulas e instalaciones especiales que les permitan proporcionar servicios especiales a los alumnos con dificultades y a los más dotados.
- Fortalecer los vínculos y promover la coordinación entre el MDE, por un lado, y otros ministerios de gobierno (por ejemplo el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Sanidad) y, por otro, con las organizaciones no gubernamentales. El MDE ya paga los sueldos de los profesores que trabajan en instituciones de educación especial para los discapacitados y los más dotados, y que son administradas por organizaciones no gubernamentales que brindan servicios gratuitos o subvencionados.
- Desarrollar programas y materiales pedagógicos específicos para los alumnos con necesidades especiales que completarían o reemplazarían a los habituales.
- Analizar y desarrollar programas de formación de docentes que sean pertinentes. Esto incluiría programas de formación para el empleo y de formación permanente para profesores especializados, así como materias especiales para los profesores en funciones.

Los aspectos mencionados y los temas relacionados con la educación especial, así como los temas como la financiación, los recursos materiales, las funciones de planificación y las estructuras organizativas, una vez desarrolladas e institucionalizadas, forman la base de una política nacional para la educación especial que debe establecerse con la plena cooperación del gobierno y las organizaciones no gubernamentales.

## **La educación no formal de adultos**

En Jordania, la educación formal en los niveles básico, secundario y superior ha alcanzado niveles razonables. Los logros en el campo de la educación no formal y para adultos no se corresponden con los correspondientes en el campo de la educación formal. Las instalaciones y servicios de los que dispone la educación no formal tienen una distribución aleatoria, son de modesta calidad y carecen de las estrategias y políticas necesarias para desarrollar un marco para el desarrollo. Estas instalaciones y servicios comprenden estudios académicos ofrecidos por colegios y universidades a los adultos para permitirles mejorar su nivel educativo, cursos de formación profesional de una gran diversidad para perfeccionar ciertas capacidades, cursos de administración y gestión de duración y contenidos variables, ofrecidos por instituciones públicas y privadas, un amplio espectro de actividades de formación permanente apoyada u organizada por las empresas para mejorar las cualificaciones de su personal y programas de alfabetización de adultos, que constituyen aproximadamente un 10% de la franja de edad por encima de los 15 años.

La educación no formal es actualmente una de las prioridades del sistema educativo en Jordania. Las políticas y estrategias a este respecto deberían partir fundamentalmente de los siguientes supuestos:

- La educación no formal y para adultos es una parte integral del concepto de educación permanente;
- La educación no formal y para adultos es uno de los requisitos esenciales para un desarrollo sostenible; y
- La educación no formal y para adultos debería contribuir a colmar la brecha educativa y, por ende, socioeconómica, entre los diversos grupos sociales. Por consiguiente, habría que diseñar los servicios e instalaciones asignadas para tener un mayor impacto en los grupos menos privilegiados que en los grupos privilegiados. Como resultado, la educación no formal y para adultos puede contribuir de forma significativa a promover la equidad social y la democracia.

Los principales temas que deberían abordar las políticas y estrategias fundamentales incluyen recursos y alternativas de financiación, fusiones de los sectores público y privado, el tipo y alcance de los vínculos y canales establecidos con la educación formal, la legislación, los criterios de certificación y calificación de los profesores.

Dado que el sector privado y las organizaciones de voluntarios son los principales recursos de la educación no formal para adultos, estos sectores deberían ser socios de pleno derecho en la elaboración de las políticas, así como en cualquier estructura organizativa relevante (juntas, consejos, etc.) que se pueda crear para asumir las funciones de planificación, promoción, evaluación, etc.

## Los exámenes

La importancia de los exámenes en los sistemas educativos se debe al hecho de que tienen una gran influencia no sólo en el contenido de que enseñamos sino también en el modo en que lo enseñamos. Esto se aplica a las técnicas de evaluación de los alumnos a nivel de los colegios así como a nivel central en el caso de exámenes nacionales generales. En Jordania sólo existe un examen nacional general, que tiene lugar al final del ciclo de educación secundaria (después del curso 12) y es un requisito para todo tipo de instituciones de educación superior. El desarrollo del sistema de exámenes se ha convertido en una de las prioridades del sistema educativo en Jordania. Los elementos principales de ese proceso, iniciado en 1996, son los siguientes:

- Establecer un Consejo Nacional de Exámenes Generales con la participación de miembros del MDE y de otros organismos del gobierno, de las universidades y del sector privado. Las responsabilidades del Consejo incluyen la adopción de políticas y estrategias relacionadas con el "Examen de Certificado de la Educación Secundaria General" (GSECE). Esto pretende ser un primer paso para que la tutela de los exámenes generales no recaiga en el MDE, sino que éstos sean un asunto de competencia nacional.
- Potenciar un enfoque equilibrado de las capacidades y habilidades que los alumnos deben aprobar en el GSECE. Estas capacidades y habilidades se sitúan en un

espectro entre habilidades mentales de orden superior y habilidades cognitivas simples. Esto permitiría minimizar la influencia de los factores no educativos y de los antecedentes socioeconómicos de los alumnos en los resultados de la evaluación.

- Introducir un cierto grado de flexibilidad en el sistema de exámenes generales, que brindará a los alumnos dentro de una cierta variante académica o profesional la opción de escoger entre un conjunto de temas relacionados con esas variantes, además de unas pocas asignaturas nucleares comunes a los alumnos de todas las ramas. Esta flexibilidad es nueva en el sistema de exámenes en Jordania.
- Desvincular el GSECE de la educación secundaria. Hasta hace poco, el GSECE era un requisito para terminar la educación secundaria con éxito, incluso para buscar un empleo. Ahora el GSECE es sólo un requisito para acceder a la educación superior, mientras que el certificado de enseñanza secundaria es suficiente para postular a un empleo.
- Eliminar todos los atascos en los pasos entre las ramas profesionales de la educación secundaria y la educación superior sin poner en peligro los niveles vigentes. El objetivo fundamental consiste en vincular la educación superior a las capacidades reales del alumno y no al tipo de educación secundaria adquirida.

A pesar de que todos los desarrollos en el sistema de exámenes han sido el resultado de extensos análisis, discusiones y debates en el que han participado un amplio espectro de grupos y organismos, han surgido algunas dificultades en su aplicación. Los alumnos y los padres se sentían inquietos y aprehensivos, temiendo que con las modificaciones sólo se pretendía regular y racionalizar el ingreso en la universidad. Se desplegaron grandes esfuerzos para explicar las razones de los cambios y se intentó disipar los temores utilizando los medios de comunicación y la difusión de información escrita a alumnos y padres acerca del nuevo sistema, poniendo de relieve el hecho de que éste es más democrático y de un nivel superior. Además, parte del personal del ministerio en los niveles superiores y medios de la administración expresaba reservas ante algunos de los nuevos giros, sobre todo en relación a la iniciativa de desvincular el GSECE de la autoridad exclusiva del MDE. Se organizaron seminarios y reuniones, se enviaron notas explicativas y se adoptaron los instrumentos legislativos necesarios para allanar el camino a su aplicación.

## La educación y la formación profesional

La enseñanza y formación profesional tienen por objetivo preparar a los jóvenes para el empleo en los niveles profesionales básicos como trabajadores cualificados. Esta formación comienza después del fin de la educación básica a los 16 años, y durante algún tiempo ha sido una de las prioridades del sistema educativo. En los últimos años, nuestra consigna ha sido “profesionalización de la enseñanza general y (académica) y liberalización de la enseñanza profesional”. La fuerza motriz ha sido la democratización del sistema educativo, algunos de cuyos aspectos incluyen la eliminación, en la medida de lo posible, de las barreras existentes entre las dife-

rentes ramas y tipos de educación general y profesional, estableciendo canales horizontales y verticales entre los diversos tipos y niveles de educación y buscando un equilibrio entre las necesidades individuales y de la comunidad en los programas de enseñanza y formación profesional. Afortunadamente, la mayoría de las políticas y medidas emprendidas durante los últimos años han contado con el apoyo de diversos sectores, entre ellos padres y educadores, economistas y medios de comunicación. Las dificultades estaban relacionadas con la capacidad del sistema educativo para cumplir con los diversos requisitos para su implantación. A continuación, presentaré las políticas y medidas más relevantes que se encuentran actualmente en fase de aplicación.

- Aumentar la duración de la educación obligatoria básica de 9 a 10 años, para cubrir la franja de 6 a 16 años. El Parlamento ha aprobado una legislación con este fin.
- Introducir la enseñanza preprofesional (actividades profesionales generales) como asignatura obligatoria en todos los cursos de la educación básica. Se definieron las actividades relevantes a partir de los sectores de la industria, el comercio, la agricultura, la salud y la economía doméstica.
- Aumentar el porcentaje de estudiantes admitidos en las ramas profesionales después de terminar la educación básica. El porcentaje actualmente es de un 42% para los chicos y de 23% para las chicas en la enseñanza secundaria. El plan pretende aumentar estos porcentajes a 50% y 31% respectivamente.
- Liberalizar los programas de enseñanza y formación profesional incorporando un componente de educación general que incluya las ciencias físicas, las ciencias sociales y las humanidades.
- Promover el sistema formal de aprendizaje para la formación de trabajadores cualificados, donde el alumno dedica una parte de su horario escolar a una educación general y especializada, además de una formación práctica básica, y la otra parte a las prácticas en las instalaciones que brindan las empresas para una formación práctica especializada. Participan en el sistema miles de empresarios como socios en la formación de trabajadores cualificados. Conviene señalar que en Jordania el aprendizaje formal forma parte de la enseñanza secundaria y está contemplado en la Ley de Educación como "enseñanza secundaria aplicada".
- Eliminar los atascos y proporcionar canales horizontales y verticales entre los diversos tipos y niveles de educación para permitir el acceso y promover la movilidad educativa.
- Promover el modelo escolar global en la enseñanza secundaria fomentando la conversión de las escuelas profesionales académicas o profesionales especializadas en escuelas secundarias integrales y aplicando el modelo de escuela integral a todos los colegios construidos a partir de ahora.

---

# EGIPTO: UNA ESTRATEGIA PARA LA REFORMA EDUCATIVA

---

*Ahmed Fathy Sorour*

---

## Prólogo

Como dijo H.G. Wells, la educación y la catástrofe están disputando una carrera. Tener la responsabilidad de la educación es una tarea arriesgada, además de pesada. Exige esperanza y fe, objetividad y firmeza, planeamiento minucioso y ejecución eficaz, además de apoyos y recursos.

Como toda tarea humana, la educación es un proceso polifacético y un tema predilecto de discusión en la sociedad. En Egipto, como en todos los países, hay un gran debate sobre qué es la educación, cómo se debe educar, qué fondos públicos y privados se le deben asignar, cómo armonizar la modernidad y la autenticidad y hasta dónde debe llegar la reforma para que no se socaven las tradiciones.

Dentro del torbellino de este debate, existe el consenso de que la educación puede y debe hacer algo para ganar la carrera y evitar la catástrofe. Para que esto ocurra se necesita un cambio.

## Enfoques para el cambio

Adrian Verspoor, en su estudio sobre las formas de introducir cambios en la educación, citaba cuatro estrategias para la reforma, a saber:

---

*Versión original: inglés*

*Ahmed Fathy Sorour (Egipto)*

Titular de un doctorado. Es portavoz de la Asamblea del Pueblo Egipcio desde noviembre de 1990 y presidente del Consejo Interparlamentario desde 1994. Presidente de la Sección de Derecho del Consejo Supremo de Universidades Egipcias. Entre los diversos cargos que ha desempeñado, algunos de ellos en la diplomacia, destacan: ayudante del fiscal general, decano de la Facultad de Derecho (Universidad de El Cairo) y ministro de educación de Egipto desde 1986 a 1990. Ha trabajado activamente en el campo de las libertades fundamentales y de los derechos humanos.



1. *Innovación progresiva*. Se trata de poner en marcha unos cambios sucesivos y modestos, pero cuyos efectos acumulativos con el tiempo produzcan un cambio considerable.
2. *Expansión continua*. Se trata de poner en marcha innovaciones ambiciosas aumentando gradualmente el número de escuelas donde se aplican.
3. *Cambio moderado*. Se pone en marcha un programa modesto en determinadas escuelas, pero sin políticas más amplias ni objetivos generales.
4. *Experiencias piloto permanentes*. Un programa de cambio profundo y ambicioso parece dar buenos resultados en su fase de pruebas, pero no se pueden movilizar los apoyos y recursos necesarios para un desarrollo más amplio.

Aunque nuestra estrategia no era exactamente como ninguna de estas cuatro, concuerda bastante con alguno de estos métodos. La estrategia que adopté cuando era ministro de educación se puede describir como “estrategia de gran innovación y gran seguridad”. Pretendía introducir cambios ambiciosos y completos en oleadas sucesivas de innovaciones radicales.

Es un axioma que toda estrategia para una reforma es una función de muchas variables, de las cuales las más importantes desde mi punto de vista son: su repercusión en el sistema, la limitación de los recursos y la firmeza y perseverancia de los dirigentes. En nuestro caso, en la época en que me hice cargo del ministerio de educación, (noviembre de 1986) la situación de la educación en general era deprimente.

Aunque había habido iniciativas para la reforma, éstas se habían traducido en modestos cambios que actuaron como placebos, pero no curaron la agonía. Tal y como reflejaban los medios de comunicación, el panorama era desalentador. El Presidente Mubarak pidió que se llevara a cabo una ruptura radical con las prácticas existentes condenadas al fracaso y se emprendiera una reforma profunda para atender las necesidades futuras.

Siguiendo un enfoque de análisis de sistemas, el primer paso de nuestra estrategia fue diagnosticar los problemas y dificultades del sistema de educación. Por medio de conferencias locales y nacionales y de trabajos de investigación publicados en la prensa, se llegó a la conclusión de que el sistema padecía muchas enfermedades, las más graves de las cuales eran:

- La ausencia de una filosofía clara y de un marco nacional.
- La falta de adaptación a las necesidades de la sociedad y del mercado.
- La inadecuación de los programas y el bajo nivel de formación de los maestros, sobre todo en la enseñanza primaria.
- La imposibilidad de satisfacer el derecho de todos los niños a una educación básica de los cursos 1° a 9°, tal como se establece en la Constitución.
- La escasez de edificios escolares.
- La inadecuación de muchos de los edificios existentes, así como de su equipamiento.
- La gran proporción de población analfabeta como consecuencia del abandono de los estudios y del bajo nivel de rendimiento de la educación básica.

## Prioridades para la ejecución

Para definir nuestras prioridades para la reforma, debíamos basarnos en unos principios universalmente aceptados que guiaran nuestro trabajo y sirvieran de cimientos para adoptar una perspectiva estratégica. Tras consultar a los comités de asesoramiento, a consejeros expertos, y las experiencias nacionales e internacionales recogidas en la literatura especializada, adoptamos las siguientes directrices:

1. La educación es una causa nacional. Su desarrollo es un proyecto nacional al que deben contribuir todos los sectores de la sociedad.
2. Los procedimientos democráticos como debates e intercambios de opiniones e ideas son los mejores para adoptar decisiones equilibradas.
3. La reforma educativa es un sistema integrado en el que todos los actores tienen que estar permanentemente informados del conjunto de la situación.
4. La reforma tiene que correr parejas con la economía de la nación y no ser una carga que recaiga en los padres, por lo cual el principal factor que hay que tener en cuenta a la hora de definir las prioridades es el interés de la mayoría de la población, y no la crítica realizada desde planos puramente teóricos.
5. La reforma educativa tiene que invertir en investigación y adoptar las recomendaciones directas de los investigadores y las tendencias mundiales.
6. El profesorado es el elemento que más influye en el éxito y el apoyo de toda reforma educativa.
7. Las decisiones importantes y sostenibles para un cambio viable dependen más de las instituciones que de los individuos.
8. La eficacia y el rendimiento educativos tienen que ser compatibles con las demandas del mercado de mano de obra cualificada.

## Desarrollo de un marco

Siguiendo las directrices citadas, se emprendieron las siguientes actividades para elaborar un marco nacional para la reforma:

1. *Creación de un comité de consulta.* Este comité (constituido en diciembre de 1986) estudiaba las distintas opciones para la reforma en la educación preuniversitaria. Dictaba recomendaciones con respecto a: la formulación de los objetivos de la educación; la democratización de la educación; la mejora de la calidad de la formación técnica y profesional; y la repercusión de los experimentos educativos.
2. *Conferencias locales.* Se celebró una conferencia en cada región de Egipto para tener un intercambio previo de impresiones acerca de las transformaciones necesarias para reformar la educación. Participaban altos cargos y docentes en representación de todos los niveles y tipos de enseñanza de la región. Los problemas tratados fueron: la disponibilidad de edificios escolares y el estado en que se encontraban, el analfabetismo, el abandono de estudios y la necesidad de contratar más profesorado en algunas áreas. Se hizo especial hin-

- capié en asegurar el mantenimiento de los ideales democráticos y en garantizar una estrategia que se hiciera eco de las esperanzas, necesidades y aspiraciones de la sociedad en general.
3. *Reforma intelectual.* Se invitó a un grupo de intelectuales, estudiosos y famosos dirigentes en distintas áreas sociales, culturales y científicas a un seminario de un día. La finalidad del seminario era plantear diversos problemas y conocer las opiniones de estas figuras eminentes sobre el clima intelectual del medio educativo existente, el problema de la autenticidad y de la modernidad, la democratización de la enseñanza, la financiación de la educación y la importancia de ser perspicaces con respecto al futuro a la hora de elaborar los currículos. Hubo debates sobre el desarrollo de las capacidades intelectuales de los jóvenes con miras a su preparación para un mundo futuro de ciencia y tecnología, cuestión que estaba en estrecha relación con la competencia y el desarrollo profesional de los docentes. También hubo discusiones sobre temas como la legitimidad, la estructura social, la unidad nacional, los costes, la eficacia y la responsabilidad.

## Una conferencia nacional

Se celebró una conferencia nacional para acelerar el proceso de elaboración de una estrategia nacional. La presidió el Presidente de Egipto y en ella estuvieron representados todos los sectores de la sociedad, dirigentes de los partidos políticos, antiguos ministros de educación, sindicatos de docentes, el Consejo Supremo de Universidades, altos cargos del Ministerio de Educación y las escuelas normales. Se dieron a conocer las recomendaciones de las anteriores conferencias, y se presentaron las ponencias de los invitados. La conferencia terminó con recomendaciones concretas que se presentaron en un documento titulado "Estrategia para la reforma educativa en Egipto".

Tomando como base la estrategia recomendada, se elaboró un plan de cinco años cuyos puntos esenciales eran: (a) marco general de la estrategia; (b) la puesta en marcha de los proyectos para el Ministerio de Educación; y (c) la puesta en marcha de los proyectos para la educación superior.

Con respecto a la educación preuniversitaria, se concretaron las prioridades de la siguiente manera:

1. Democratización de la educación;
2. Modernización de la educación general;
3. Expansión y puesta al día de la enseñanza técnica y profesional;
4. Mejora de la formación de docentes antes del empleo y en el empleo.

## DEMOCRATIZACION

El dar la prioridad a la democratización implicaba la realización de los trabajos que se detallan a continuación:

- Todos los niños egipcios de seis años serán matriculados en las escuelas de ense-

ñanza primaria obligatoria y permanecerán en ellas hasta que termine la etapa preparatoria. Los programas de formación profesional se destinan a los alumnos que no sean capaces de seguir la programación ordinaria de la enseñanza primaria "general".

- Disponer de los edificios escolares necesarios para acoger a todos los niños y reducir la masificación.
- Disminuir el número de turnos escolares que reducen el horario escolar de muchos niños a tres horas diarias.
- Educar a los adultos analfabetos y cortar de raíz el analfabetismo proporcionando alternativas adecuadas a los niños de bajo rendimiento o que carezcan de motivación con el fin de evitar el abandono de los estudios.
- Combatir las clases particulares y fomentar las clases de recuperación antes o después del horario normal.
- Buscar más recursos para financiar la educación.

#### EDUCACION GENERAL

- Favorecer el acceso de los niños de edades comprendidas entre los 4 y 6 años a los parvularios.
- Crear un organismo con personal cualificado para el desarrollo de los programas capaz de poner al día los contenidos y de elaborar libros de texto atractivos con guías didácticas adecuadas.
- Empezar en las escuelas programas de iniciación a la informática.
- Mejorar los métodos de evaluación del alumno.
- Revalorizar el Certificado General de Enseñanza Secundaria (GCS).
- Diversificar las formas de enseñanza una vez superada la primaria.

#### FORMACION PROFESIONAL

- Poner al día los programas de formación profesional.
- Aumentar el número de escuelas que imparten formación profesional durante cinco años, añadiendo nuevas especialidades técnicas.
- Poner en contacto los establecimientos formación profesional con los centros industriales, agrícolas y comerciales importantes.
- Mantener un equilibrio en el flujo de alumnos que pasan de la educación básica a la secundaria orientándolos hacia la enseñanza industrial de acuerdo con las necesidades del país que ya tiene un exceso de graduados universitarios.

#### FORMACION PROFESIONAL DE DOCENTES

- Mejorar la preparación de los docentes de todas las etapas, y de manera especial la de los maestros de primaria y de enseñanza preescolar.
- Elevar el nivel de la formación en el empleo y promocionar a los docentes que hayan seguido más cursos de formación y perfeccionamiento profesional.

## **Análisis**

En general, las prioridades eran formuladas por comités *ad hoc* que seleccionaban las recomendaciones procedentes de distintas fuentes. Éstas a su vez eran sometidas – a modo de propuestas – al Consejo Supremo de Educación Preuniversitaria, que apoyaba y respaldaba las que parecían tener un efecto real e inmediato en las necesidades de los ciudadanos, las que estaban en consonancia con el principio de igualdad de oportunidades y las que permitían canalizar el flujo de alumnos hacia formas alternativas de educación que resultaran apropiadas.

## **Las relaciones con los diferentes actores sociales**

Durante mi mandato como ministro, en medio de tantas innovaciones y transformaciones drásticas que se estaban produciendo, hubo muchos problemas, conflictos e interacciones casi con cada sector del entorno educativo. Tuve que explicar, convencer, consultar, obtener fondos, pedir donaciones para construir y equipar las escuelas, negociar con los agentes internacionales para obtener subvenciones y asistencia técnica, etc. De entrada, hubo problemas de presupuesto, de contratación de profesores para determinadas asignaturas y actividades extracurriculares y para introducir, por primera vez en nuestras escuelas, campañas de iniciación a la informática. Tengo que admitir que mi interés era hacer que la educación fuera una causa no sólo para todos los sectores concernidos, sino para todos los ciudadanos. Por ello, me gustaba mantenerme informado de los comentarios favorables y desfavorables con respecto a aquella estrategia. Hubo conflictos con los que estaban acostumbrados a beneficiarse de antiguos privilegios, sobre todo con las editoriales privadas de libros de texto y con las escuelas de idiomas, y de prácticas ilícitas como la evaluación subjetiva del trabajo en clase de los alumnos, las clases particulares, fraudes, la preferencia de certificados extranjeros en competencia con el CGS egipcio para entrar en la universidad, por no hablar de otras prácticas poco dignas y determinados grupos de presión.

Lo que los medios de comunicación publicaron en aquel tiempo sobre temas de educación era el equivalente a cuatro volúmenes con 1.307 artículos periodísticos sobre mi política educativa, entrevistas, comentarios, críticas, actos legales, mandatos, quejas y también elogios. La cuestión más discutible era la relacionada con la reorganización de la enseñanza básica, que pasaba de un sistema de 6 y 3 años a otro de 5 y 3 años. La propuesta partió de la Asamblea del Pueblo, yo la acepté y la puse en marcha con ánimo de aliviar la penosa situación de algunas aulas que, con sólo cuarenta pupitres, acogían a más de 120 niños durante un horario escolar de tres horas diarias. Esta solución quirúrgica iba acompañada de medidas para aumentar las horas de clase y el número de semanas lectivas anuales que pasaban de 25 a 35, de manera que hubiera tiempo para cubrir los mismos programas obligatorios del antiguo ciclo primario de seis años. Antes de decretar este cambio, la cuestión fue discutida con el sindicato de docentes, con los decanos de

las escuelas normales, el Consejo Supremo de Universidades, el Centro Nacional de Investigación, representantes de los partidos políticos y el comité de educación del partido en el gobierno. La mayoría estaba a favor de este cambio creyendo que era una solución eficaz para asegurar el acceso a la escuela de todos los niños de 6 años y evitar el abandono de estudios, eliminando así la principal causa de analfabetismo.

Lo chocante – aunque por otra parte quizá no sea tan sorprendente – es que algunos consejeros y miembros del comité que parecían estar a favor de este cambio mientras yo estaba en el ministerio, cambiaron después de opinión y se pusieron en contra cuando yo lo dejé.

Mi idea era que el Centro de Investigación Pedagógica tenía que servir de “almacén de ideas” para el ministerio. Por ello, solía enviar mis propuestas para que fueran discutidas en el centro y me dieran una especie de “visto bueno”. Cuando una de estas propuestas se había puesto en práctica, pedía nuevamente al centro que las evaluara, lo que era para mí una forma de “retroalimentación”. Los altos cargos del Ministerio están representados en los principales consejos que se encargan de seleccionar las reformas propuestas antes de la adopción de decisiones. También creé un Consejo Supremo de Control y Evaluación. En él se discuten a fondo los exámenes para el Certificado de Enseñanza General Secundaria y a la vista de los resultados, el Consejo puede sugerir cambios relativos a la puntuación de cada pregunta. En este Consejo están representados los altos funcionarios del departamento de control, los examinadores, los editores de los principales medios de comunicación, las asociaciones de padres, educadores y autoridades universitarias. De vez en cuando, los partidos políticos de la oposición solían invitarme para que contestara a sus preguntas sobre algunas innovaciones. El que aceptaran mis justificaciones o no dependía normalmente de su tendencia política. También puse en marcha una “Oficina de Servicio al Pueblo” en el Ministerio de la que se encargaban diferentes personas y personalidades, que solían ser miembros del Parlamento, para atender cuestiones del servicio público relacionadas con la escuela.

## Lecciones aprendidas

Cuando se está a cargo de un ministerio que tiene a su cargo a unos trece millones de estudiantes, tres cuartos de millón de docentes y se esfuerza por resolver miles de problemas arduos, se aprenden muchas cosas, como por ejemplo:

- Nada mejora tanto la educación como más cantidad de educación.
- Las reformas muy graduales no merecen la pena; en muchos casos, sirven de placebo decepcionante dejando que los problemas reales empeoren.
- La reforma exige coraje, perseverancia, sudor y lágrimas.
- Los profesores son el elemento más importante para lograr que cualquier reforma funcione, siempre y cuando la entiendan, la asimilen, les convenza y – lo más importante – les beneficie.
- Hay algunas personas que, con independencia de lo que piensen, siempre dicen

que están de acuerdo, es decir, son aduladores. Siguen siempre el camino más fácil para tener contentos a sus superiores. Es necesario identificar a estas personas desde el principio y no fiarse de ellas en el proceso de adopción de decisiones.

- La estabilidad es un valor necesario en la estructura, en las programaciones y en las normas y reglas administrativas. Por lo tanto, la reforma se tiene que institucionalizar y todo cambio debe ser valorado al cabo de algunos años, al margen de quién sea o vaya a ser el ministro. Esta estabilidad es especialmente importante en lo relativo a los currículos y a los libros de texto.
- La democracia empieza en la escuela. Hay que garantizarla en el ambiente de enseñanza y aprendizaje y en el clima de interacciones, por medio de la flexibilidad en el ejercicio de la autoridad, por medio de la descentralización en su mejor y más pleno sentido (descentralización no significa simplemente trasladar la autoridad del ministerio al equipo de mando local). Hay que dar más libertad y más oportunidades de adoptar decisiones a las escuelas, a los directores, y a las asociaciones de docentes y de alumnos. Esta responsabilidad debe ir acompañada de la capacidad de rendir cuentas.
- La erradicación del analfabetismo no es una tarea sencilla ni fácil, sino que exige un esfuerzo de toda la nación en pro de un amplio desarrollo socioeconómico. Hay que estudiar a fondo las necesidades más apremiantes. Lo más importante para un individuo es ganar la vida y garantizar su propia seguridad. Si no se entiende que salir del analfabetismo ayuda a satisfacer estas necesidades básicas y reales, todos los esfuerzos serán vanos.
- Toda reforma significativa debe empezar por las regiones alejadas y en inferioridad de condiciones y seguir un enfoque popular, empezando por la enseñanza primaria.
- La formación profesional y técnica es muy importante para el desarrollo de los países, por lo que debe ser promocionada por medio de la colaboración entre los Ministerios de Educación, Industria, Agricultura y Comercio.
- La recompensa y el reconocimiento son mejores medios para sostener la reforma que los castigos.

Por último, un ministro de educación no debe esperar ni prever que una reforma a gran escala se ponga en práctica sólo durante el tiempo que dure su mandato. Si hay un deseo sincero de que la educación gane la carrera a la catástrofe, debemos saber que la reforma es un proceso a largo plazo y que el desarrollo es un compromiso permanente.

## Bibliografía

- Coombs, P. 1985. *The world crisis in education: the view from the eighties* [La crisis mundial de la educación: perspectiva desde los ochenta]. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Ebid, W. 1996. *The national project for education* [El proyecto nacional para la educación]. Garden City, El Cairo, Suad El-Sabah Printing House.

- Haviland, T. (comp.). 1988. *Take care Mr. Baker* [Tenga cuidado, Mr. Baker]. Londres, Fourth Estate Limited.
- Sorour, A.F. 1990. *Reform of education in Egypt* [La reforma de la educación en Egipto]. El Cairo, Ministerio de Educación de Egipto.
- Verspoor, A. 1989. *Pathways to change* [Las pautas para el cambio]. Washington DC, Banco Mundial. (Ponencias para debate del Banco Mundial.)
- Warnock, M. 1988. *A common policy for education* [Una política común para la educación]. Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.



---

# ASIA: LA INFLUENCIA DE LA INVESTIGACION EDUCATIVA EN LA ADOPCION DE DECISIONES

---

*Víctor Ordóñez y Rupert Maclean*

---

## **Introducción**

En los países desarrollados y en desarrollo de la región de Asia y del Pacífico, los gobiernos y los decisores en el ámbito de la educación están buscando nuevas soluciones, que pasan incluso por la reestructuración de sus sistemas de educación, para solucionar algunos problemas esenciales, como: generalizar el acceso a la educación de la forma más efectiva y menos costosa; mejorar la equidad, sobre todo en el caso de la mujer; aumentar la pertinencia de la educación; mejorar la calidad de la enseñanza manteniendo a la vez la expansión cuantitativa de los sistemas de educación para atender a una demanda creciente; y mejorar tanto la

---

*Versión original: inglés*

*Víctor Ordóñez (Filipinas)*

Director de la Oficina Regional Principal de la UNESCO para Asia y el Pacífico (PROAP), Bangkok, desde agosto de 1995. Antiguo director de la División de Educación Básica de la UNESCO, en París. Antes de incorporarse a la UNESCO en 1990, el Sr. Ordóñez había sido viceministro y subsecretario del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Filipinas.

*Rupert Mclean (Australia)*

Director del Centro de Innovación Educativa para el Desarrollo (ACEID) UNESCO-PROAP, Bangkok. Antes de incorporarse a la UNESCO en 1992 era profesor universitario experto en la investigación educativa orientada a la política. Fue también miembro del Comité de Política Social del Gobierno de Australia, encargado de cuestiones de educación, salud y seguridad social.

eficacia interna de los sistemas de educaci3n para garantizar que los limitados recursos se empleen adecuadamente, como la eficacia externa para garantizar que el producto generado por los contenidos y los procesos de un sistema de educaci3n satisfagan realmente las necesidades econ3micas y sociales.

La investigaci3n educativa est3 llamada a desempe~ar un papel importante en la formulaci3n de pol3ticas y en la adopci3n de decisiones<sup>1</sup> con miras a mejorar la ense~anza y la escolaridad pues “es la herramienta que permite a los pol3ticos determinar las necesidades educativas del pa3s, valorar los nuevos enfoques para resolver problemas y evaluar la eficacia de las pol3ticas y estrategias” (Banco Asi3tico de Desarrollo, 1996). Sin embargo, los decisores siguen siendo esc3pticos en cuanto al valor de la investigaci3n en la formulaci3n y aplicaci3n de pol3ticas.

Pese a la importante (se podr3a decir esencial) contribuci3n potencial de la investigaci3n educativa a la adopci3n de decisiones, muchos investigadores se quejan de que los decisores no prestan suficiente atenci3n a los resultados de sus investigaciones. Por otra parte, los pol3ticos y los responsables de la aplicaci3n de pol3ticas sostienen que muchos de estos resultados son ininteligibles y carecen de pertinencia para la adopci3n de decisiones en el 3mbito de la educaci3n. Algunos ejemplos en los que la investigaci3n ser3a 3til para adoptar decisiones con conocimiento de causa son: el control de la salud de los sistemas de educaci3n, la b3squeda de alternativas para la reforma y el cambio, la evaluaci3n de los resultados deseados y no deseados de las intervenciones, y la creaci3n de t3cnicas de evaluaci3n centradas en el aprendizaje del alumno, m3s que en un orden que ignore la calidad de los aprendizajes.

Se ha escrito mucho (v3ase Hus3n y Kogan, 1984; Brown, 1994; Hallinan, 1996; McGaw, 1996) sobre la relaci3n entre la adopci3n de decisiones en el 3mbito de la educaci3n, la informaci3n y la investigaci3n educativa. Parte de esta literatura recoge las opiniones de los investigadores, que expresan su preocupaci3n por la atenci3n marginal que se presta a la investigaci3n en la formulaci3n de pol3ticas y en la adopci3n de decisiones en el 3mbito de la educaci3n. Muchos de ellos (v3ase Shavelson, 1988; Anderson y Biddle, 1991; Harlen, 1996) formulan sugerencias sobre lo que conviene hacer a este respecto.

Organismos como el Banco de Desarrollo de Asia (1996), la Organizaci3n para la Cooperaci3n y el Desarrollo Econ3mico (1994; 1995; 1996) y la UNESCO (Australian Council for Educational Research y Asia-Pacific Centre of Educational Innovation for Development, 1996; la Oficina Internacional de Educaci3n y el National Institute for Educational Research of Japan, 1995) han contribuido tambi3n a este debate buscando los medios de mejorar el flujo de informaci3n entre los productores y los consumidores de investigaci3n educativa y elaborando estudios que muestran d3nde se ha logrado esta comunicaci3n.

Tambi3n queda claro en esta literatura que, debido a los cambios radicales y generalizados que se han producido con el uso de las tecnolog3as de la informaci3n, los pol3ticos tienen mucha m3s informaci3n a su alcance para facilitar la adopci3n de decisiones, lo que de alguna forma hace que 3sta sea m3s dif3cil que antes, cuando la informaci3n no era tan abundante.

Hay relativamente poca literatura que recoja el punto de vista de los políticos – los consumidores de investigación – sobre la repercusión de la investigación en el proceso de adopción de decisiones. La finalidad de este artículo es contribuir a corregir esta situación ofreciendo en forma de estudio de caso las opiniones de un pequeño grupo de decisores de alto rango de los países de la región de Asia y el Pacífico sobre la posible relación entre la investigación y la mejora de la práctica educativa y sobre lo que creen que de modo realista se puede hacer para que la investigación educativa tenga utilidad e influencia en la adopción de decisiones en el ámbito de la educación. No sabemos en qué medida las opiniones aquí expresadas serán válidas para otros decisores de la región de Asia y el Pacífico.

Como los gobiernos son los principales proveedores de educación en la región, en este artículo se tienen especialmente en cuenta a los decisores que trabajan en o para un gobierno, más que a los que lo hacen para empresas privadas.

### **Diferentes tipos de investigación: diferentes niveles de decisión**

Si se reflexiona sobre la relación entre la investigación y la adopción de decisiones en el ámbito de la educación, es preciso reconocer que hay muchos tipos de investigación educativa que van desde el simple repaso a la literatura de investigación para tener una visión general de las investigaciones realizadas por los demás sobre un tema determinado (como la influencia de la posición socioeconómica o del sexo en los resultados escolares), a los estudios detallados y elaborados que analizan en profundidad una cuestión determinada (como la repercusión de unos métodos de enseñanza en el desarrollo de ideas convergentes o divergentes en un grupo de alumnos).

A veces, un tema de investigación determinado (como el de la relación entre origen socioeconómico y resultados escolares) tiene una influencia profunda y de gran alcance en la opinión pública y en los decisores, de manera que los resultados pasan a formar parte de la realidad del funcionamiento de los sistemas educativos y las escuelas. En estos casos, no suele ser posible decir que un *estudio determinado de investigación* ha influido en una *determinada política*, pero la influencia de la investigación en la política y en la práctica en un sentido más amplio es evidente y todo el mundo puede comprobarlo.

La investigación educativa puede obedecer a otras muchas motivaciones, aparte de la de informar a los decisores. Por ejemplo, en algunas universidades se pueden emprender investigaciones sin más razón que el interés o la curiosidad del investigador o investigadores.

Además, los investigadores trabajan en muy distintos contextos laborales, como universidades, unidades de investigación, departamentos del gobierno, o unidades de investigación independientes o semiindependientes. Con la creciente popularidad de la “acción de investigación” y de la idea de que el maestro debe ser también investigador, los docentes y las escuelas normales también se dedican a la investigación con la finalidad de mejorar su trabajo cotidiano. En este caso, los

productores y los consumidores de investigación son de hecho la misma entidad.

Las motivaciones de estos distintos grupos pueden variar considerablemente. Por ejemplo, los investigadores independientes de las universidades tienden a ser mucho más críticos en sus enfoques que los pertenecientes a secciones de investigación dependientes de los gobiernos.

Al igual que hay muchos tipos de investigación y de investigadores, también hay muchos tipos (y niveles) de decisores. Los decisores pueden ser ministros de educación, o bien otros políticos que adoptan decisiones que influyen en todo el sistema de educación, u otros altos cargos que ejercen una gran influencia cuando ponen en práctica las decisiones políticas de sus superiores. Junto a esto, las tendencias generales hacia una mayor descentralización de la educación, la creación de vínculos entre la escuela y la familia y el desarrollo de verdaderos "consorcios de educación" han tenido importantes repercusiones en el proceso de adopción de decisiones, pues una parte cada vez mayor de las decisiones se toma en la comunidad, en la escuela o en la clase, donde, por ejemplo, las decisiones de los maestros en temas como la metodología didáctica pueden tener una gran influencia en los resultados de un determinado grupo de niños en un contexto determinado.

## **Las opiniones de los decisores acerca de la investigación educativa**

Los datos que ofrecemos a continuación proceden de dos fuentes principales: en primer lugar, de los altos cargos de los ministerios de educación y funcionarios de 19 países de la región de Asia y el Pacífico cuyas opiniones han sido estudiadas y recogidas recientemente a través de preguntas abiertas por los autores de este artículo con motivo de la asistencia de dichos funcionarios a una reunión organizada por la UNESCO-PROAP en Bangkok<sup>2</sup>.

Los políticos o decisores fueron entrevistados en grupo e individualmente y se les invitó a exponer sus puntos de vista sobre una serie de cuestiones que estaban agrupadas en torno a cinco apartados principales: (1) la influencia de la investigación educativa a la hora de establecer las prioridades en el ámbito de la educación en su país; (2) las expectativas con respecto a la investigación educativa y la adopción de decisiones en la educación; (3) la influencia general de la investigación educativa en el proceso de adopción de decisiones en su país; (4) opiniones sobre quién debe decidir las cuestiones que hay que investigar y quién debe realizar la investigación; y (5) sugerencias concretas para mejorar la relación entre los investigadores y los decisores.

Pese a la distinta naturaleza de los países estudiados en aspectos como el nivel de desarrollo económico, las características de los sistemas de educación, características socioculturales, etc., hubo un sorprendente nivel de acuerdo entre ellos con respecto a las opiniones expresadas. Se les garantizó que sus respuestas serían anónimas, sin que ninguna persona o país fuera identificado sin su permiso en el resumen o comentario del material recogido.

## LA INVESTIGACION Y LAS PRIORIDADES EDUCATIVAS

Mucho se ha hablado del abismo entre la investigación académica y la información que necesitan los decisores para basar en ella su política y establecer las prioridades; pero nunca se ha llegado al fondo de la cuestión porque, como la comunidad académica parece satisfecha con sus propios hallazgos y es más cómodo hablar entre colegas que con el difícil y confuso mundo de la administración y de la política, nunca ha desarrollado la capacidad o energía necesaria para atraer la atención de los burócratas y encauzarla provechosamente. Como consecuencia, los administradores dirigen su atención hacia cuestiones suscitadas en los medios de comunicación y a los intereses de los políticos, es decir, hacia temas de los que se habla mucho, aunque no sean los más importantes.

Los decisores expresaron su preocupación de que muy a menudo se toman decisiones en el ámbito de la educación sin prestar la debida atención a la investigación. Esto se debe a que los políticos suelen adoptar decisiones sobre la base de experiencias anteriores o de intuiciones, no sobre la base de la investigación. Uno de los principales fallos de la mayoría de los sistemas de educación es que no existe entre los políticos la costumbre de basar sus decisiones en la investigación, lo que además contribuiría a que existiera algún tipo de continuidad entre los sucesivos gobiernos; pero esto no suele ocurrir – en parte porque muchos partidos políticos o ministros quieren poner en práctica sus propias teorías e ideas, normalmente basadas más en su ideología política que en datos objetivos (a menos que los datos coincidan con la ideología).

Hay otras razones por las cuales los investigadores y los centros de investigación académica no suelen influir de manera significativa en los cambios políticos ni en las decisiones cotidianas del ministerio.

Si se considera cómo se establecen las prioridades y cómo se encauzan las energías, se ve que hay otros muchos actores que reclaman la atención de los decisores mucho más que la investigación. Éstos son: los legisladores, los dirigentes de los gobiernos locales y nacionales, las asociaciones de padres y docentes, los medios de comunicación y los decisores de los niveles inferiores de la administración.

Para explicar el contexto de esta realidad, conviene recordar que los altos cargos son algo más que simples pensadores de salón que se limitan a analizar las situaciones y hacer política. Lo más corriente, sobre todo en los países en desarrollo, es que disponer de tiempo para los análisis y la formulación de políticas sea un lujo, pues el tiempo y las energías de los administradores están absorbidos por una serie interminable de crisis y problemas que requieren urgente solución (huelgas de alumnos o docentes, insuficiencias de presupuesto, exigencias de los políticos, conflictos con la administración, etc.). Cuando no hay crisis, emplean el resto de su tiempo en ver que el sistema no se viene abajo, sino que continúa funcionando razonablemente bien. Esto se traduce en interminables reuniones con los responsables de currículos, los inspectores, las editoriales, los funcionarios de obras públicas, etc.

Si los investigadores quieren que cambie esta situaci3n, tienen que indagar los motivos por los cuales los decisores no hacen uso de sus investigaciones y ponen remedio a la situaci3n. S3lo as3 lograr3n tener una mayor influencia en la adopci3n de decisiones. Cuando las quejas de los decisores est3n justificadas, los investigadores tendr3n que cambiar sus enfoques, y en todo caso, tendr3n que arreglarse para disponer de una comunicaci3n m3s fluida con los decisores y convencerles de que les interesa prestar m3s atenci3n a la investigaci3n a la hora de adoptar decisiones.

#### EXPECTATIVAS DE LA INVESTIGACION

La funci3n de la investigaci3n al servicio de la administraci3n es de dos clases. En general, se emplea para investigar una cuesti3n concreta (por ejemplo, el abandono de los estudios) y analizar la gravedad del problema y sus posibles causas principales y, posteriormente, probar la validez de las medidas pol3ticas adoptadas para atajar el problema. La mayor3a de la investigaci3n relacionada con proyectos es de este tipo.

Pero en un sentido m3s fundamental, la investigaci3n tiene una funci3n prioritaria que los pol3ticos necesitan con verdadero apremio: es la de examinar minuciosamente todo un sector, ofreciendo una descripci3n exacta de toda una serie de problemas y sugiriendo los medios para establecer las prioridades. Este tipo de investigaci3n no indica cu3les son las mejores formas de actuar, sino lo que hay que hacer en primer lugar. Hemos podido comprobar que esto era cierto en varios ministerios de educaci3n con los que hemos trabajado desde la UNESCO. Muy a menudo, un ministro o un alto cargo act3a movido por una sola causa o gran idea, con frecuencia ante la oportunidad de tener una repercusi3n muy notoria, y dedica todos sus esfuerzos a ella. Es posible que sea la prioridad adecuada, pero se descuidan otras prioridades a veces vitales; si adem3s no era la adecuada, todo el sistema se resiente.

Por ello, aunque los administradores deben saber que existen ambos tipos de investigaci3n, la comunidad de investigadores tiene la obligaci3n de basar sus programas m3s fielmente en los intereses de los decisores, quienes a su vez tienen que tener en cuenta a los medios de comunicaci3n, a los legisladores y a la sociedad en general. Si sus investigaciones est3n, al menos impl3citamente, inspiradas por los pol3ticos, habr3 m3s garant3as de que realmente se van a tener en cuenta para la adopci3n de decisiones.

Normalmente, la adopci3n de decisiones tiene que ser r3pida y la investigaci3n suele tardar demasiado tiempo en dar una respuesta adecuada. Adem3s, los pol3ticos se encuentran en una situaci3n mucho m3s complicada, pues han de tener en cuenta una serie de variables y hacerlas compatibles, mientras que los investigadores generalmente son m3s aut3nomos y no est3n sometidos a tantos condicionamientos. Son 3stas s3lo dos de las muchas diferencias entre la situaci3n del investigador y la del decisor pol3tico.

Los encuestados en general creen que, para que los pol3ticos tomen m3s en

serio la investigación educativa, deben estar convencidos de que ésta les facilitará el trabajo y les dará una orientación gracias a la cual sus decisiones serán más fáciles y acertadas. Es decir, la investigación será valorada esencialmente por su aspecto práctico.

Algunos encuestados creen que sería razonable que los investigadores aceptaran ciertas limitaciones académicas, políticas y prácticas en la realización de algunos proyectos de orientación política. Asimismo, deben adoptar una mentalidad política por encima de su mentalidad de investigadores. Cuando aceptan proyectos de investigación relacionados con la política, los investigadores pueden contribuir a la configuración de las políticas y no sólo limitarse a hacer comentarios *a posteriori*.

Los entrevistados expresaron la opinión de que los investigadores tienen que presentar sus resultados de la forma más apropiada para que pueda ser empleada por los decisores. Creían que la condición más importante a este respecto era brindar a los decisores la información escueta y mínima, la necesaria para sus fines: el material debe ser breve, sencillo y sucinto. La clave es ofrecer resultados que sean fácilmente comprensibles para alguien que está muy ocupado, sin por ello dejar de dar una información más detallada para que los asistentes de los decisores puedan comprobar la pertinencia de lo que se está proponiendo.

#### CONSECUENCIAS DE LA INVESTIGACION

Los encuestados creían que de hecho la investigación tenía una mayor repercusión en la adopción de decisiones de la que normalmente se admite, porque ésta no suele ser apreciable en un sentido de causa-efecto. Se citaba como ejemplo el trabajo de Basil Bernstein *et al.* sobre la repercusión de los códigos lingüísticos restringidos y elaborados en la clase y sus consecuencias en la definición y distribución del éxito o el fracaso escolar y en cómo salen favorecidos los grupos socioeconómicos medios y altos. Esta investigación tuvo una gran repercusión en la opinión pública y en los decisores en lo referente a la escuela y la educación, pero no de manera evidente o fácilmente identificable.

Existía un acuerdo sobre el hecho de que el uso de la investigación varía en función del nivel de decisión al que afecte, pues la investigación se usa de manera distinta según los diferentes niveles de adopción de decisiones. Muchas decisiones tienen una base política, con lo que la investigación no se emplea. Sin embargo, con respecto a determinadas políticas en áreas como la evaluación, la investigación se interpreta más como una ayuda al proceso de adopción de decisiones. Por lo tanto, que los decisores empleen o no la investigación depende en parte del tipo de decisiones de que se trate.

Aunque la investigación tenga poca repercusión directa en las decisiones tomadas en el plano político, sí se pensaba que tenía una influencia importante en los decisores de los niveles inferiores, como por ejemplo en la evaluación en el ámbito de la escuela. Como los sistemas de educación se están descentralizando, la investigación educativa está cobrando más importancia en muchos países, pues

parece haber un acuerdo general en que cuanto más bajo es el nivel de decisión, mayor es la repercusión de la investigación educativa en el proceso de adopción de decisiones.

Un entrevistado señaló que, aunque los decisores en general se dan cuenta de la importancia de la investigación en el proceso de adopción de decisiones, tienen problemas cuando sus jefes políticos quieren que se emprendan acciones que van contra las evidencias. Aunque esto pone al decisor en una situación incómoda, la última palabra la tiene el político, al margen de lo que pueda decir la investigación.

Otra dificultad es que con frecuencia las reformas educativas se introducen, pero no se les da tiempo a arraigarse para que puedan ser evaluadas; los políticos las cambian antes de que se hayan realizado una adecuada evaluación o investigación.

Por lo tanto, es necesario convencer a los políticos, a los decisores y al público en general de que las decisiones en el ámbito de la educación se deben basar en la investigación y no sólo en la ideología política o en la intuición, y de que hacerlo así redundaría en su beneficio, pues si triunfa este planteamiento hay más probabilidades de que las decisiones sean las acertadas.

Sin embargo, aun cuando se desarrollen las políticas de acuerdo con la ideología, el investigador también puede ser útil para encontrar métodos efectivos de adopción de decisiones.

Se señaló que en algunos países con administraciones centralizadas hay una estrecha relación entre la investigación educativa y la adopción de decisiones, porque hay un comité al servicio de la comisión estatal de educación que se encarga del planeamiento y la gestión de la investigación educativa. Los propios decisores contribuyen a determinar e identificar las cuestiones de investigación estudiadas y así tienen una clara función en el proceso y en los resultados. Por otra parte, los investigadores pedagógicos ayudan a los decisores a obtener información sobre los diversos temas estudiados. Los entrevistados en general creían que sería bueno que todos los países fomentaran este diálogo.

#### DETERMINACION DE LAS CUESTIONES DE INVESTIGACION

El hecho de que muchos ministerios de educación tengan sus propias secciones de investigación para llevar a cabo estudios relacionados con las políticas y estar al tanto de los resultados educativos es una prueba, según los entrevistados, de que los gobiernos reconocen la importancia de la investigación, pero creen que la mayor parte de la que se produce en los organismos exteriores no se adapta a sus necesidades en lo referente a la orientación política y generalmente no se presenta en una forma apta para su empleo. Un procedimiento que los ministerios de educación emplean para decidir el programa de investigación es financiar determinados proyectos en áreas de especial interés.

También se puso de manifiesto que los miembros de la comunidad investigadora y los decisores tienen que hacer frente a diferentes tipos de presiones en sus tareas en el ámbito de la educación, lo que da lugar a una falta de



comunicación. Una de las grandes diferencias de perspectiva entre los investigadores y los decisores es que mientras que para los investigadores la neutralidad en el trabajo es un valor primordial, muchos decisores tienen una clara orientación política que desean ver justificada o reforzada por los investigadores. Por lo tanto, ambos grupos tienen diferentes expectativas, pero no es imposible encontrar una solución efectiva a este problema.

En la práctica, muchos decisores creen que la única ocasión en la que está más justificado hacer un análisis sistemático es cuando tienen que emprender un estudio de sector o subsector como requisito para una inversión de capital importante, a menudo relacionado con un crédito o subvención procedente de una fuente externa. Como las fuentes de financiación necesitan argumentos para justificar los proyectos de manera coherente, apremian a los decisores nacionales a producir la información y los estudios necesarios que justifiquen las intervenciones importantes.

Así pues, de hecho, la única investigación que consideran necesaria algunos decisores de alto nivel es la que viene impuesta por proyectos a gran escala financiados externamente. Resulta irónico que esto ocurra en países en los que abundan las instituciones, universidades y centros de investigación.

Hubo un amplio debate en torno a las ventajas e inconvenientes de una sección de investigación dentro de la administración de un ministerio de educación, bien sea perteneciente a la oficina de planeamiento del ministro o bien se trate de un instituto de investigación educativa prácticamente autónomo, con sus propios mecanismos de gobierno. En ambos casos, un organismo de este tipo es efectivo en la medida en que colabora con otras instituciones académicas en vez de tratar de que todo quede en casa y ser por ello sospechosos de producir resultados *ex post facto* para justificar decisiones que ya han sido tomadas a más alto nivel.

También creían que hay demasiadas instituciones realizando investigaciones, por lo que sería conveniente que hubiera una mayor concentración. Muchos gobiernos se están involucrando más activamente en la asignación de fondos para la investigación y así, por medio del control de los fondos, consiguen influir en la determinación de los programas y de las prioridades de investigación.

#### MEJORAR LAS RELACIONES ENTRE LOS DECISORES Y LOS INVESTIGADORES

Los decisores entrevistados tienen la sensación de que son muy pocos los investigadores de instituciones académicas que se preocupan por la relación entre sus investigaciones y "el mundo real". Los gobiernos tratan de superar este problema proporcionando fondos para proyectos de investigación que ellos consideren especialmente importantes o relevantes.

Se expresó la opinión de que la falta de recursos hace difícil realizar investigaciones sobre todas las cuestiones que se consideran importantes. Además, la investigación exterior con frecuencia no es apropiada para que el decisor pueda utilizarla. Es necesario acercar las posiciones de los decisores y los investigadores

para estar seguro de que hablan el mismo idioma y desarrollan entre ellos una colaboración más estrecha, integrando a otros grupos como los maestros y la comunidad local.

Asimismo, para servir de base a la política, la investigación realizada debe ser útil, accesible, de calidad, pertinente y llegar a tiempo. Los decisores se quejaban de que las respuestas de los investigadores llegaban demasiado tarde.

Los entrevistados coincidían con la opinión de que, como la investigación es, al menos en parte, un fenómeno cultural vinculado a modelos de ideología y comunicación, (Shaeffer y Nkinyangi, 1983; Bray in Asian Development Bank, 1996), el contexto de la investigación y el de la adopción de decisiones en Asia son diferentes de los de otras partes del mundo. Coincidían en que, en Asia, una investigación crítica o que ponga en entredicho las hipótesis de las que se parte es muy posible que sea considerada inaceptable y hasta ofensiva por los decisores de alto rango, sobre todo si el resultado de esa investigación es la falta de armonía social y el desprestigio del decisor afectado.

En términos generales, esta situación es muy distinta en Occidente, donde la crítica se realiza de manera general y los funcionarios no hacen de esas opiniones una cuestión personal. Además, los entrevistados señalaron que los decisores masculinos de Asia encuentran especialmente difícil aceptar una investigación crítica si ésta ha sido realizada por mujeres o personas más jóvenes o de menor rango que ellos mismos. Hay que encontrar una solución a esto si se quiere que la investigación ayude a la adopción de decisiones.

Parece que los debates sobre investigación y política apuntan a una necesidad de establecer más explícitamente el lugar de encuentro y diálogo del investigador y el político en el contexto de un marco más amplio de gestión de una gran burocracia en la región de Asia y el Pacífico.

## Síntesis y conclusiones

No hay duda de que la investigación educativa tiene el potencial de contribuir en gran medida a la formulación y al análisis de las políticas. No obstante, actualmente, muchos decisores y administradores de la educación de la región de Asia y el Pacífico parecen compartir la idea de que la investigación educativa tiene un largo camino por recorrer antes de realizar todo su potencial.

Para mejorar la situación actual, es necesario que todos los partidos políticos afectados estudien críticamente la relación actual entre la investigación y la adopción de decisiones para llegar a formas constructivas y realistas de colaboración entre ambas.

Los participantes en la citada reunión de la UNESCO estaban de acuerdo en lo que los investigadores podían hacer para mejorar su relación con los decisores y para aumentar las posibilidades de que las autoridades educativas puedan tener en cuenta los resultados de sus investigaciones. Según ellos, es esencial que los investigadores trabajen para garantizar que:

- los temas de sus investigaciones tengan interés para los decisores;

- especificar claramente las implicaciones políticas de sus resultados;
- la investigación sea de calidad y realizada con métodos rigurosos;
- las propuestas de sus investigaciones sean reales en cuanto a los datos recogidos y a los métodos adoptados; y
- los resultados de la investigación se expresen con precisión, concisión y concreción.

Asimismo, admitían que los decisores debían considerar más positivamente la contribución de la investigación para mejorar la práctica educativa en lugar de desecharla sistemáticamente por irrelevante, como suele ocurrir en la actualidad.

Aunque no es fácil resolver las diferencias ya antiguas entre los decisores y los investigadores en los campos mencionados en este artículo, los encuestados coincidían en la necesidad de que todos los partidos colaboraran más constructivamente para garantizar que la investigación y los demás recursos disponibles para la adopción de decisiones se aprovechen al máximo para contribuir a mejorar la calidad y la relevancia de la educación en la región de Asia y el Pacífico.

## Notas

1. Este artículo trata de la relación entre la investigación y todos los tipos de administradores, tanto políticos como decisores; así pues, estos términos se emplean como sinónimos.
2. El Seminario Regional sobre la Identificación de Cuestiones y Prioridades acerca de la Administración, Política e Información de la Educación 1997-2001, organizado por UNESCO-PROAP, en Bangkok, Tailandia, del 7 al 9 de mayo de 1997. Los países siguientes estuvieron representados: Bangladesh, Camboya, China, India, Filipinas, Indonesia, Kazajstán, Kirguistán, Malasia, Maldivas, Nepal, Pakistán, Papua Nueva Guinea, República Democrática de Laos, República de Corea, Sri Lanka, Tailandia, Uzbekistán y Viet Nam.

## Referencias

- Anderson, D.S.; Biddle, B.J. (comps.). 1991. *Knowledge for policy: improving education through research* [La política con conocimiento de causa: mejorar la educación gracias a la investigación]. Londres, The Palmer Press.
- Australian Council for Educational Research; Asia-Pacific Centre of Educational Innovation for Development. 1996. *Educational research in the Asia-Pacific region: report on the UNESCO-ACEID/ACER Asia-Pacific regional seminar, 1-5 May 1995* [La investigación educativa en la región de Asia y el Pacífico: informe sobre el seminario regional de Asia y el Pacífico UNESCO- ACEID/ACER 1-5 de mayo de 1995]. Melbourne, ACER.
- Banco Asiático de Desarrollo. 1996. *Case studies in education research and policy* [Estudios de casos sobre la investigación en la educación y la política]. Manila, ADB.
- Brown, S. 1994. Research in education: what influence on policy and practice? [La investigación educativa: ¿qué influencia tiene en la política y en la práctica?]. *Knowledge and policy: the international journal of knowledge transfer* (Nuevo Brunswick, Nueva Jersey), vol. 7, n° 4, págs. 94-107.

- Hallinan, M.T. 1996. Bridging the gap between research and practice [Salvar el abismo entre la investigaci3n y la pr3ctica]. *Sociology of education* (Washington, DC), n° 69, p3gs. 131-134.
- Harlen, W. 1996. *Educational research and educational reform* [La investigaci3n educativa y la reforma de la educaci3n]. (Ponencia presentada en la Conferencia Internacional para conmemorar el 50° aniversario de la National Foundation for Educational Research (NFER), diciembre, Reino Unido.)
- Hus3n, T.; Kogan, M. 1984. *Educational research and policy: how do they relate?* [La investigaci3n educativa y la pol3tica: ¿c3mo se relacionan? ]. Oxford, Pergamon Press.
- McGaw, B. 1996. Linking educational research with policy and practice [La relaci3n de la investigaci3n educativa con la pol3tica y la pr3ctica]. *ACER newsletter* (Hawthorn, Australia), n° 85, otoño.
- Oficina Internacional de Educaci3n; National Institute for Educational Research of Japan 1995. *Educational reform and educational research: new challenges in linking research, information and decision-making* [La reforma de la educaci3n y la investigaci3n educativa: nuevos problemas en la relaci3n entre la investigaci3n, la informaci3n y la adopci3n de decisiones]. Ginebra, OIE.
- Organizaci3n para la Cooperaci3n y el Desarrollo Econ3micos. 1994. *Education research and reform: an international perspective* [La investigaci3n educativa y la reforma: perspectiva internacional]. Par3s, OCDE, Centre for Educational Research and Innovation.
- . 1995. *Educational research and development: trends, issues and challenges* [La investigaci3n educativa y el desarrollo: tendencias, problemas y retos]. Par3s, Centre for Educational Research and Innovation.
- . 1996. *Knowledge bases for education policies* [Conocimientos fundamentales para las pol3ticas educativas]
- Shaeffer, S.; Nkinyangi, J. (comps.). 1983. *Educational research environments in the developing world* [Entornos de la investigaci3n educativa en el mundo en desarrollo]. Ottawa. International Development Research Centre.
- Shavelson, R.J. 1988. Contributions of educational research to policy and practice: constructing, challenging, changing cognition [Contribuciones de la investigaci3n educativa a la pol3tica y a la pr3ctica: construir, desafiar, cambiar conceptos]. *Educational researcher* (Washington DC), vol. 17, n° 7, octubre, p3gs. 4-22.

---

# INDICE

---

## Volumen XXVII, 1997

- Nº 1, 1997, págs 3-196  
Nº 2, 1997, págs 199-362  
Nº 3, 1997, págs 367-521  
Nº 4, 1997, págs 525- 714

- AGUERRONDO, I. ¿Es posible impartir educación de calidad con menores costos?, 335
- ALLIAUD, A.; DAVINI, M.C. ¿Quiénes eligen hoy ser maestros en Argentina?, 165
- ANDRÁS, B. Hungría: prioridades, socios y ejecución, 621
- BEYER, L.E. William Heard Kilpatrick (1871-1965), 503
- BHOLA, H.S. Proyecciones de la política de educación de adultos en el Informe Delors, 223
- BRUMMELHUIS, A. TEN; PLOMP, T.; PELGRUM, W.J. Nuevos enfoques para la enseñanza, el aprendizaje y el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación, 461
- BRUNSCHWIG GRAF, M. Suiza: en un mundo en mutación, la escuela también cambia, 587
- BURNETT, N.; PATRINOS, H.A. Educación y evolución de la economía mundial: la urgencia de la reforma, 241
- CAMARGO ABELLO, M. En la escuela, ¿semillas de violencia?, 481
- CAMPS, V. Educar para la democracia, 529
- CARTON, M.; TAWIL, S. Introducción al *Dossier*, 19
- COMELIAU, C. Los retos de la globalización, 27
- DAVINI, M.C.; ALLIAUD, A. ¿Quiénes eligen hoy ser maestros en Argentina?, 165
- DECIBE, S.B. Argentina: las prioridades del sector educativo y su proceso de definición, 639
- DELACÔTE, G. La realidad aumentada, 289
- DOMÈNECH I MIRA, J. José Calasanz (1557-1648), 351
- GARDNER, H. Fomentar la diversidad a través de la educación personalizada: implicaciones de un nuevo modo de entender la inteligencia humana, 371
- HADDAD, W.D. La globalización de la economía: repercusiones en la educación y en la formación de competencias, 33
- HEINONEN, O.-P. Finlandia: la reestructuración de la educación superior, 607
- HEYNEMAN, S.P. Desarrollo económico e intercambios internacionales en la reforma educativa, 537
- HUGHES, P. Educación y trabajo: diálogo entre dos mundos, 7
- HUSÉN, T. Programa para la educación de los ciudadanos del mundo, 217
- KHVILON, E. Introducción al *Dossier*, 393
- KINELEV, V.G. Educación y civilización, 397
- LÉVY, P. Educación y formación: nuevas tecnologías e inteligencia colectiva, 271
- LOUIS, F. El trabajo en red y las tecnologías de la información en el sistema educativo francés, 309
- MALLAMPALLY, P. Empresas multinacionales y desarrollo de los recursos humanos, 59
- MACLEAN, R.; ORDOÑEZ, V. Asia: la influencia de la investigación educativa en la adopción de decisiones, 703
- MARCHESI, Á. España: el proceso de decisión en el cambio educativo, 595

- MASRI, M.W. Jordania: la dinámica de la toma de decisiones educativas, 683
- MARTINS, Z. Mozambique: consideraciones sobre la investigación educativa, la formulación de políticas y la adopción de decisiones, 673
- MCGINN, N.F. El impacto de la globalización en los sistemas educativos nacionales, 41
- MCGINN, N.F. Hacia una estrategia alternativa de ayuda internacional a la educación, 251
- MITRI, T. El diálogo interreligioso e intercultural en el espacio mediterráneo en una época de globalización, 135
- MONROY HENAO, B.; OCHOA, M.L. ¿Pueden contribuir las redes a la modernización de la escuela? La red de investigadores rurales del Tolima (Colombia), 299
- MOTSOLEDI, P.A. La penetración de nuevas tecnologías en los países en desarrollo: ¿hegemonía cultural o intercambio?, 411
- MOURA CASTRO, C. DE. América Latina: la batalla entre importación y creación, 119
- NDOYE, M. Globalización, desarrollo endógeno y educación en África, 87
- NDOYE, M. Senegal: definición y ejecución de las prioridades en el sector educativo, 663
- OCHOA, M.L.; MONROY HENAO, B. ¿Pueden contribuir las redes a la modernización de la escuela? La red de investigadores rurales del Tolima (Colombia), 299
- ORDÓÑEZ, V.; MACLEAN, R. Asia: la influencia de la investigación educativa en la adopción de decisiones, 703
- PATRINOS, H.A.; BURNETT, N. Educación y evolución de la economía mundial: la urgencia de la reforma, 241
- PELGRUM, W.J.; PLOMP, T.; BRUMMELHUIS, A. TEN. Nuevos enfoques para la enseñanza, el aprendizaje y el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación, 461
- POELCHAU, H.-W. Nuevas tecnologías de la información: la cooperación internacional vista desde Alemania, 421
- PLOMP, T.; BRUMMELHUIS, A. TEN; PELGRUM, W.J. Nuevos enfoques para la enseñanza, el aprendizaje y el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación en la educación, 461
- POWER, C.N. Aprender: ¿medio o fin? Una ojeada al Informe Delors y a sus consecuencias para la reforma educativa, 203
- RHARADE, A. Las reformas educativas en Kenya, 179
- SENDOV, B. Hacia la sabiduría mundial en la era de la numerización y la comunicación, 447
- SCHIEFELBEIN, E. Chile: cómo alcanzar un consenso social con miras a una reforma de la educación a largo plazo, 647
- SHADRIKOV, V.D. Federación de Rusia: la humanización de la educación, 629
- SOROUR, A.F. Egipto: una estrategia para la reforma educativa, 693
- TAWIL, S.; CARTON, M. Introducción al *Dossier*, 19
- TEDESCO, J.C. El cambio educativo desde la perspectiva de los decisores, 577
- TILAK, J.B.G. Los efectos del ajuste en la educación: análisis de la experiencia asiática, 93
- VALENTE, J.A. La función de los ordenadores en la educación: destreza y comprensión, 433
- YAGHI, H.M. La instrucción informática en el Líbano: situación y comparación con otros países, 321
- YOGEV, A. La formación docente en el empleo centrada en la escuela: comparación de orientaciones entre países en desarrollo e industrializados, 143

---

## 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, Imail: 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 - País 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 Guaymuras, Avenida Cervantes, Tegucigalpa, tel.: (504) 22 41 40, fax: (504) 38 45 78.

**ITALIA**: LICOSA (Librería Commissionaria Sansoni S.p.A.), via Duca 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

**Dr. 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**  
Universidad Santo Tomás

## 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**  
Instituto de Investigación y Estudios sobre  
la Educación, Universidad de El Cairo

## 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

## JAPON

**Profesor Akihiro Chiba**  
Universidad Internacional Cristiana

## 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 de 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  
Centroafricana 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**  
Comisión de Educación. Asamblea Nacional

## TRINIDAD Y TOBAGO

**Profesor Lawrence Carrington**  
Universidad de las Antillas de lengua inglesa

Editorial

Juan Carlos Tedesco

## POSICIONES/CONTROVERSIAS

Educar para la democracia

Victoria Camps

Desarrollo económico e intercambios internacionales  
en la reforma educativa

Stephen P. Heyneman

## DOSSIER: LA REFORMA DE LA EDUCACION: EL PUNTO DE VISTA DE LOS DECISORES

El cambio educativo desde la perspectiva de  
los decisores

Juan Carlos Tedesco

Suiza: en un mundo en mutación,  
la escuela también cambia

Martine Brunschwig Graf

España: el proceso de decisión en el cambio educativo

Álvaro Marchesi

Finlandia: la reestructuración de la educación superior

Olli-Pekka Heinonen

Hungría: prioridades, socios y ejecución

Benedek András

Federación de Rusia: la humanización  
de la educación

Vladimir Dmitrievich Shadrikov

Argentina: las prioridades del sector educativo  
y su proceso de definición

Susana Beatriz Decibe

Chile: cómo alcanzar un consenso social con miras  
a una reforma de la educación a largo plazo

Ernesto Schiefelbein

Senegal: definición y ejecución de las prioridades  
en el sector educativo

Mamadou Ndoye

Mozambique: consideraciones sobre la investigación  
educativa, la formulación de políticas  
y la adopción de decisiones

Zeferino Martins

Jordania: la dinámica de la toma de decisiones educativas

Munther W. Masri

Egipto: una estrategia para la reforma educativa

Ahmed Fathy Sorour

Asia: la influencia de la investigación educativa  
en la adopción de decisiones

Víctor Ordóñez  
y Rupert Maclean

Índice del volumen XXVII

ISSN 0304-3053

Vol. XXVII, n° 4, diciembre 1997