

ED/062

# PERSPECTIVAS

revista trimestral  
de educación comparada

NUMERO **115**  
CIENTO QUINCE

**DOSSIER**



REDACTORES INVITADOS:  
VICTOR ORDOÑEZ  
Y RUPERT MACLEAN



OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

Vol. XXX, n° 3, septiembre 2000

---

OFICINA INTERNACIONAL DE EDUCACION

# PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

---

*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;
- o bien al servicio de suscripciones de *Perspectivas*: Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica).

---

NUMERO CIENTO QUINCE

# PERSPECTIVAS

revista trimestral de educación comparada

Vol. XXX, n° 3, septiembre 2000

---

## POSICIONES/CONTROVERSIAS

Políticas educativas y contenido de la enseñanza  
en los países en desarrollo

*Jacques Hallak* 303

## DOSSIER: LA EDUCACION EN ASIA

Cuestiones, problemas y perspectivas actuales

*Victor Ordoñez  
y Rupert Maclean* 317

Asia Meridional y la educación básica: nuevas perspectivas  
estratégicas del UNICEF sobre el desarrollo educativo  
y las relaciones de colaboración

*Jim Irvine* 325

La educación para la igualdad entre los sexos:  
la experiencia de Lok Jumbish

*Anil Bordia* 343

La financiación de la educación superior:  
modelos, tendencias y opciones

*Mark Bray* 363

Escuelas que crean verdaderas funciones de valor  
para los jóvenes

*Roger Holdsworth* 383

Prioridades y retos de la educación  
en el contexto de la globalización

*Kamal Malhotra* 399

## TENDENCIAS / CASOS

La educación superior, las ciencias sociales  
y el desarrollo nacional en Nigeria

*Geoffrey I. Nwaka* 409

## PERFILES DE EDUCADORES

Benjamin Bloom (1913-1999)

*Elliot W. Eisner* 423



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, por 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.ibe.unesco.org>

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 2000  
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 2000

## **PERSPECTIVAS**

### **COMITE EDITORIAL**

#### **DIRECTORA DEL COMITE**

**Cecilia Braslavsky**

#### **MIEMBROS DEL COMITE**

**Cesar Birzea**

**Norberto Bottani**

**Mark Bray**

**Antonio Guerra Caraballo**

**Lawrence D. Carrington**

**Elie Jouen**

**Kenneth King**

**P.T.M. Marope**

**Mamadou Ndoye**

**Fernando Reimers**

**Bikas C. Sanyal**

**Buddy J. Wentworth**

**Yassen N. Zassoursky**

**Muju Zhu**

### **REDACCION**

**DIRECTOR DE EDICION: John Fox**

**REDACTORA ADJUNTA: Nadia Sikorsky**

**ASISTENTE DE REDACCION:**  
**Brigitte Deluermoz**

**REDACCION ESPAÑOLA:**  
**José María Domínguez**

**REDACCION FRANCESA:**  
**Guy-Claude Balmir, Françoise Bouillé,**  
**Claudia Querner-Cysne**

**REDACCION INGLESA:**  
**Graham Grayston, Kerstin Hoffman**



# POLITICAS EDUCATIVAS Y CONTENIDO DE LA ENSEÑANZA EN LOS PAISES EN DESARROLLO<sup>1</sup>

*Jacques Hallak*

## Introducción

El tema de este artículo se tratará en seis secciones. Después de describir sucintamente las diversas maneras en que han evolucionado los sistemas educativos en los últimos diez años, se recordarán los principales factores que han determinado la formulación de políticas educativas, haciendo hincapié en las perspectivas por las que se ha optado para los distintos niveles de enseñanza y, en particular, las políticas relativas al contenido. A continuación, se hará referencia a las nuevas “exigencias” y las consecuencias de la globalización, insistiendo especialmente en la cuestión de las políticas y el contenido.

En las tres últimas secciones, que constituyen el fondo de este artículo, se presentan sucesivamente:

1. un esbozo de tipología de la situación en las distintas regiones del mundo en desarrollo;
2. una lista de las preocupaciones que plantea el contenido de la enseñanza, en la que se presenta la problemática relacionada con: a) las estructuras de los sistemas educativos; b) los métodos de enseñanza y formación; y c) las condiciones de aplicación de las políticas y de las opciones;

---

*Jacques Hallak*

Subdirector General de la UNESCO, ex Director de la Oficina Internacional de Educación y del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Fue planificador y economista principal del Banco Mundial para América Latina y el Caribe. Actualmente se interesa en particular por la definición de políticas, la reforma de los programas de enseñanza, las cuestiones relativas a la gestión y la práctica y la planificación de la calidad de la educación. Es autor de numerosos artículos y obras, la más reciente de las cuales se titula *Education and globalisation* [Educación y globalización] (UNESCO-IIPE, 1998). Correo electrónico: j.hallak@unesco.org

3. la presentación, a modo de conclusión, de una lista selectiva de preguntas que se plantean los encargados de tomar decisiones y los especialistas. Cabe señalar que no nos consta que los resultados de las investigaciones ni la experiencia permitan dar respuestas claras a esas preguntas.

## La evolución de los sistemas educativos

### DESARROLLO CUANTITATIVO

Durante el último decenio, en la gran mayoría de los países en desarrollo los sistemas educativos han experimentado una expansión del alumnado:

1. Desde la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada en Jomtien, tanto los países en desarrollo como los organismos de cooperación internacional han realizado esfuerzos considerables para fomentar el acceso a la educación básica. Se ha prestado particular atención a las poblaciones desfavorecidas, a la escolarización femenina y a las poblaciones migrantes. Sin embargo, pese a lo mucho que se ha avanzado en un número de países de Asia Meridional, los índices de escolarización siguen siendo bajos en algunos países de América Central, el Caribe y la región andina, así como en la mayoría de los países del África subsahariana.
2. Los países que han alcanzado la escolarización universal en la enseñanza primaria han experimentado un desarrollo acentuado de la escolarización en la enseñanza secundaria, primero en el primer ciclo y, a continuación, en el segundo. El caso de América Latina es particularmente sorprendente en este sentido.
3. En un número considerable de países en desarrollo, en particular en los nuevos países industrializados situados en la región del Mediterráneo, en el Sudeste asiático y en América Latina, el alumnado de la enseñanza superior se ha duplicado en menos de diez años.

### CONDICIONES CUALITATIVAS

Pese a estos resultados cuantitativos, los observadores comprueban que generalmente el incremento de las matrículas escolares y universitarias se ha visto acompañado de:

- un deterioro del rendimiento escolar, como revelan unos bajos índices de aprobados en los exámenes así como unos índices significativos de abandono escolar;
- la persistencia de esa dificultad es la inadecuación entre la escuela, las expectativas de las familias y las necesidades de la sociedad.

En este orden de ideas, observamos que los responsables de la educación fomentan, en los procedimientos administrativos y de gestión, las soluciones sistémicas que ponen más énfasis en las estructuras, las instituciones y los recursos que en los objetivos y las finalidades de la educación. Si bien aspiran a una pedagogía activa orien-

tada hacia el niño, los docentes siguen aplicando métodos en los que predominan más la memorización y las preocupaciones relacionadas con los agentes principales de la educación nacional que las demandas en materia de educación y formación expresadas por las comunidades. No obstante, en muchos países se puede observar cierta tendencia a poner de relieve la evaluación de los logros obtenidos. Esta tendencia evolutiva, que ha surgido en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), se extiende gradualmente en los países del Sur gracias al estímulo de los organismos de cooperación bilateral y multilateral.

La simultaneidad de los esfuerzos que llevan a modificar los métodos pedagógicos y favorecer la evaluación de los logros obtenidos puede contribuir, a largo plazo, a reforzar de forma significativa los sistemas educativos.

#### FACTORES DETERMINANTES

¿Cuáles son los factores que han contribuido a esta evolución? Los principales son: *Las dificultades presupuestarias.* En primer lugar, el problema de la financiación.

En muchos países en desarrollo ha habido que hacer frente a la vez a la presión procedente de la escolarización y a la imposibilidad de incrementar (o incluso de controlar) los recursos en valores reales reservados para la educación. Naturalmente, la consecuencia ha sido un deterioro de las condiciones en que tiene lugar la escolarización (clases demasiado numerosas, medios pedagógicos inadecuados, maestros y profesores sin la cualificación necesaria, mal pagados, poco motivados) y una falta de flexibilidad para adaptar la oferta educativa a las nuevas necesidades de la sociedad.

*La ayuda internacional.* Ésta ha desempeñado un papel cada vez más importante, en ocasiones excesivo, en muchos países en desarrollo. Sea cual sea el nivel de financiación exterior, éste siempre es modesto en comparación con los recursos públicos nacionales destinados a la educación. No obstante, los organismos internacionales, por sus opciones estratégicas en cuanto a la adjudicación de la financiación exterior y por las condiciones, a menudo draconianas, a que está sujeta la concesión de dicha financiación (donaciones y préstamos), han desempeñado una función muy significativa.

*Los recursos humanos.* Se trata principalmente del personal docente, administrativo y de apoyo. De los 60 millones (cifra muy aproximada) de maestros y profesores de todos los niveles en activo – excluida China –, menos del 20% podrían hacer frente a nuevas responsabilidades como la orientación y la gestión de los cursos, el fomento de una pedagogía activa centrada en el alumno o la gestión de los nuevos instrumentos pedagógicos que ofrecen las tecnologías modernas de la información y la comunicación. En cuanto al personal administrativo y académico, el diagnóstico que se puede hacer es categórico: no están reunidas las condiciones para: a) acompañar una descentralización de los medios; b) regular el sistema de manera normativa y contractual; c) proporcionar asistencia académica a las escuelas desfavorecidas; d) organizar la concertación entre la educación y los demás agentes (en particular el mundo labo-

ral); y e) controlar los objetivos y la utilización de los recursos educativos, permitiendo al mismo tiempo el desarrollo de las iniciativas exteriores al sector público.

## Las políticas educativas

### FACTORES QUE INFLUYEN EN LA EVOLUCION

Aunque no se dé siempre una correspondencia perfecta entre las políticas educativas y la evolución cuantitativa y cualitativa de la escolarización, los factores que afectan a la evolución de las políticas y de los sistemas son los mismos. Cabe destacar:

*La primacía de los aspectos económicos y financieros.* En una situación de dificultades en materia de recursos, las políticas tienden a evitar las “interrupciones” y las “discontinuidades” que podrían obstaculizar el desarrollo del sistema, y se resignan a limitar sus intervenciones a las situaciones de emergencia: incorporación de jóvenes potencialmente desempleados; supervisión de los resultados de los exámenes; respuestas a las demandas de los sindicatos de profesores... Como se ve, se da prioridad a las medidas “a corto plazo”.

*La función de los organismos de financiación exterior.* Esta función ha evolucionado mucho en los últimos diez años: se han concedido menos recursos a las construcciones destinadas a la educación y más al desarrollo de las capacidades institucionales y a las políticas.

*Las conferencias internacionales.* Seis conferencias mundiales han influido en las políticas: Río de Janeiro, sobre el medio ambiente, y su Programa 21; Jomtien, que ha repercutido principalmente en las políticas de fomento de la educación básica; El Cairo, que se centró en las cuestiones relativas a la población; Beijing, que fijó la atención en la lucha contra la discriminación que sufren las jóvenes y las mujeres en el ámbito de la educación; Estambul, que puso de manifiesto el papel de los municipios y las ciudades en la organización de la educación, en particular a favor de grupos de poblaciones migrantes; y, por último, Copenhague, que brindó la ocasión de reafirmar el papel fundamental de la educación en el desarrollo social, proponiendo objetivos de adjudicación de recursos al sector social (en particular, la educación y la salud pública).

*La globalización/regionalización.* Durante el decenio de 1980 se intensificaron dos tendencias de fondo y de larga duración: por un lado, la globalización, con la consiguiente necesidad de ejecutar políticas que insistan en la mejora de la calidad de la educación para garantizar la formación de una mano de obra calificada y capacitada que, por sus ventajas comparativas, permita hacer frente a la competencia internacional; por otro lado, tanto por los países que se agrupan (Unión Europea, Mercosur en América Latina, SADAC en África meridional, etc.), como por los poderes que se traspasan a escala internacional o intranacional, la regionalización también se traduce en una demanda de mejora de la calidad, originada en la propuesta de “patrones y normas” más elevados en cada región geográfica tomada en consideración.

*La descentralización de la administración.* En determinados países, el cambio gradual de los modos de organización de la educación mediante la descentralización de la administración ha favorecido una proliferación de instancias de regulación de la gestión y financiación de la educación que no siempre se justifica. En realidad, en muchos países la descentralización, que se puede considerar un medio al servicio de una política, se ha convertido en un objetivo político en sí, lo cual ha dado lugar a menudo a una confusión cada vez mayor en la definición de las políticas.

#### NUEVAS PERSPECTIVAS

Pese a todo, la observación de las tendencias revela que están tomando forma nuevas perspectivas:

*La prioridad a la educación básica.* Se trata de un objetivo en el que están de acuerdo casi todos los países en desarrollo. La educación básica se justifica desde el punto de vista ético (derecho a la educación), social (igualdad de oportunidades), y económico (tasa de rentabilidad de las inversiones más elevada).

*La enseñanza secundaria en busca de identidad.* Con la universalización de la educación básica (que incluye, además de la escuela primaria, la enseñanza secundaria de primer ciclo), se observan una diversificación y una generalización del acceso a la enseñanza secundaria. La vieja cuestión de la finalidad de este nivel de enseñanza (terminal o preparatorio para el superior) está más que nunca a la orden del día.

*Las nuevas funciones sociales de la enseñanza superior.* Además de su función científica (fuente de conocimientos) y económica (formación de directivos), la enseñanza superior está llamada cada vez más a desempeñar una función social, cultural e ideológica (valores universalistas, protección del medio ambiente, actividades comunitarias, entre otras cosas).

*Educación durante toda la vida.* Con la intensificación del progreso científico y técnico, la rápida obsolescencia de las cualificaciones, la prolongación de la vida y la reducción de la duración del trabajo, en muchos países se observa una tendencia creciente a ampliar el desarrollo de la política educativa a las necesidades de todos los grupos de edad: adultos en activo y jubilados. Paulatinamente, los ministerios de educación adoptan medidas de regulación (fiscales y académicas) para adaptarse a esta evolución.

#### REVISIÓN DE OBJETIVOS Y FINALIDADES:

#### LOS CUATRO PRINCIPIOS PROPUESTOS POR LA UNESCO

Con este telón de fondo, gran número de países en desarrollo comparten una serie de preocupaciones comunes. Se trata de respetar los cuatro principios que ha recomendado la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI de la UNESCO: aprender a ser, aprender a hacer, aprender a saber y aprender a vivir juntos.

En primer lugar, si bien es cierto que ya nadie pone en entredicho el papel fundamental de la educación en el desarrollo económico y social, los responsables políticos tendrán que hacer frente a un desafío: ¿cómo reformar la educación para adaptarla a los nuevos imperativos de inserción, en un mundo cada vez más “globalizado”, sin sacrificar con ello el desarrollo social y cultural únicamente a esos imperativos?

En segundo lugar, la introducción en el ámbito de la educación de los avances científicos y tecnológicos sigue siendo sólo una intención irrealizable para muchos países, principalmente los más pobres. Sin embargo, las autoridades interesadas reconocen que, de no haber tal incorporación, la educación no tardará en perder su pertinencia y será origen de muchas frustraciones para las próximas generaciones de jóvenes que egresen del sistema educativo.

En tercer lugar, el retorno a los valores es ya una preocupación muy extendida, aunque aún no dé lugar a opciones políticas muy definidas. Para un número creciente de gobiernos, los valores universalistas (derechos humanos, protección del medio ambiente, salud y calidad de vida) deben gozar de un orden de prioridades que se concilie con el que debe reservarse a la afirmación de la identidad cultural y la protección del patrimonio.

Por último, un tema ha pasado a ser recurrente en el diálogo político: el de la educación y la cohesión social. Deriva de la multiplicación de causas de fractura social (desempleo, pobreza, migración) y el desarrollo de presiones centrífugas (radicalismo y fundamentalismo, debilitamiento de la función de los gobiernos, etc.).

#### LOS DESACUERDOS ACERCA DEL CONTENIDO: UNAS EXIGENCIAS CRECIENTES Y CONTRADICTORIAS

No se pueden subestimar las consecuencias que tendrá esta evolución de las políticas educativas sobre las políticas de formulación de las reformas del contenido. Por contenido entendemos al mismo tiempo la formación y el perfeccionamiento de los profesores, los métodos pedagógicos, los programas de enseñanza y el material didáctico. Hallar un equilibrio entre las necesidades de adaptación del contenido a fin de respetar los cuatro principios propuestos por la UNESCO puede resultar una tarea ingente. Se trata de transformar los procesos de reforma de los programas al mismo tiempo que se incorporan en los mismos políticas de formación de los docentes y de organización de la producción o del acceso a material pedagógico actualizado y revisado. Dos ejemplos bastarán para ilustrar lo dicho:

1. Las dificultades de sincronización cuando se introducen nuevas disciplinas. Se trata de incorporar simultáneamente los nuevos conocimientos y, a menudo, de relacionarlos con las disciplinas básicas vigentes. ¿Por dónde empezar? ¿Qué plan adoptar? ¿Quién debe hacer qué? ¿En qué radica la iniciativa? Más concretamente, ¿cómo evitar a los alumnos y estudiantes que ya han iniciado un ciclo de estudios las disfunciones y las interrupciones? ¿Cómo hacer para financiar estos cambios?
2. La adopción de métodos pedagógicos más exigentes. Resulta muy difícil respetar los principios de la UNESCO, en particular “aprender a saber” y “apren-

der a vivir juntos”, sin una transformación radical de los métodos de enseñanza. En muchos países sigue predominando el aprendizaje memorístico. Cambiar para optar por el aprendizaje basado en métodos “constructivistas” o, más radical aún, orientados hacia el niño, que pasa a ser “actor” de su aprendizaje, no supone sólo una transformación importante del personal docente, sino también la adaptación de nuevos instrumentos pedagógicos y nuevas normas de evaluación cuya puesta a punto sigue siendo un objetivo difícil de conseguir para muchos países. Aprender a vivir juntos supone naturalmente cambios en el contenido implícito y explícito y, al mismo tiempo, en la forma en que se organiza la vida escolar. Como es de todos sabido, sólo se puede llegar a ser partidario de la democracia en la vida adulta practicando la ciudadanía y la democracia en el aula y en la escuela. Si bien se trata de un ambicioso propósito para las autoridades interesadas en reformar el contenido, comienza a traducirse de forma concreta en un número de países que, si bien limitado, está en aumento.

## La globalización

### DEFINICION

El fenómeno de la globalización es el resultado de la imbricación de los sectores económico y financiero a escala mundial. Este fenómeno ha sido posible por:

- la rapidez y la magnitud de los adelantos técnicos, en particular en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación;
- los profundos cambios geopolíticos, en especial la caída del “bloque” de Europa Oriental y la aparición de asociaciones económicas entre los países (Unión Europea, Mercosur, etc.);
- una ideología dominante basada en la regulación de las leyes del mercado, aplicada inicialmente a los intercambios económicos y financieros y progresivamente ampliada a todos los demás sectores de la actividad humana, comprendido el social (educación, sanidad, etc.).

De este modo, una orientación basada en el incremento de la remuneración del capital, añadida a la posibilidad de situar en casi cualquier parte las unidades de producción de bienes y servicios, ha contribuido al proceso de unificación y globalización.

### ALGUNAS CONSECUENCIAS

Entre las consecuencias más importantes de este fenómeno de globalización cabe señalar:

- la aparición de “sociedades abiertas al saber” a raíz de la multiplicación de las fuentes de información y comunicación;
- la transformación de la naturaleza del trabajo, vinculada particularmente con la necesidad de mayor flexibilidad y movilidad, la importancia de las técnicas de comunicación, la obligación de trabajar en equipo, la utilización más intensiva de las nuevas tecnologías, etc.;

- el aumento de la exclusión social, ya que una proporción considerable de la población mundial no consigue integrarse en la sociedad porque no tiene empleo, porque el que tiene es precario, o incluso porque la remuneración que recibe es insuficiente.

#### LA GLOBALIZACION SE CONCRETA MEDIANTE EVOLUCIONES MUY POSITIVAS PARA LA SOCIEDAD

Por ejemplo:

*El intercambio de experiencias en materia de políticas educativas.* Gracias a la aceleración de los intercambios y la reducción de los costos de transporte, se observa una multiplicación de las posibilidades y las modalidades de intercambios de experiencias en materia de políticas educativas. Hace unos veinte años, la Conferencia Internacional de Educación era una ocasión única de diálogo e intercambio en este ámbito (con la excepción de las Conferencias Regionales de Ministros de Educación organizadas por la UNESCO). En la actualidad, son muchas las instancias de concertación política. Gracias a las facilidades que ofrece Internet, se asiste a una verdadera explosión del número de foros de intercambios políticos.

*La convergencia en materia de programas.* Los resultados de numerosos estudios iniciados a principios de los años noventa han confirmado la hipótesis de que un número cada vez mayor de países comparten en gran medida las nociones de “formas y contenido apropiados” de escolarización, principalmente debido a la acción de los organismos internacionales de cooperación en materia de educación y los intercambios de experiencias en materia de políticas. Algunos investigadores van más allá y señalan que los estudios comparados revelan una gran similitud entre los programas de enseñanza primaria de distintos países. Incluso las definiciones del éxito o el fracaso en los estudios, los métodos pedagógicos y los niveles óptimos de matrícula y el tamaño de las clases son objeto de un consenso cada vez mayor. No obstante, por el momento, la aparición de lo que se podrían denominar “programas comunes” educativos a escala mundial no es más que una hipótesis basada en las tendencias y nutrida por el fenómeno de la globalización. Aunque se hable de “programas comunes”, ello no significa que no quede lugar para las particularidades nacionales y locales en el contenido. De confirmarse, la convergencia – que sólo se insinúa superficialmente en determinados estudios – supondría una contribución interesante de la globalización al mejoramiento de la calidad de la educación (normas mínimas) y a una mejor adaptación de ésta a las necesidades de las sociedades contemporáneas.

*La convergencia de las preocupaciones.* El aspecto que más sorprende a los observadores es la creciente convergencia de las políticas (prioridades, elecciones) y las estrategias de la educación a escala mundial. Entre esas políticas y estrategias que conocen los profesionales de la educación figuran las siguientes: a) dar prioridad a las cuestiones relativas al acceso, la calidad y la pertinencia, y



que tienen que ver con la igualdad entre los sexos, la eficacia de la distribución de recursos, pero también la asimilación, la participación, la colaboración y la movilización de todos los protagonistas del sector de la educación; b) pasar de una educación centrada en el sistema a una educación orientada hacia la enseñanza y el alumno; c) adoptar criterios de atribución de los recursos que se basen más en los resultados que sólo en los costos, dando prioridad a la educación básica; d) pasar de una pedagogía fundada exclusivamente en la memorización a unas estrategias de aprendizaje más activas y participativas, que tengan en cuenta las particularidades de los alumnos y las características de su entorno.

## Las perspectivas regionales

Se constata una cierta paradoja al comparar los vínculos entre la globalización y la educación: por una parte, la globalización confiere mayor importancia al papel y a las necesidades sociales de educación y formación; por otra, con los perjuicios que causa la globalización, un número creciente de países ha tropezado con mayores dificultades para financiar el desarrollo (cuantitativo y cualitativo) de la educación. Efectivamente, en la medida en que la globalización está estrechamente relacionada con el principio neoliberal que consiste en dar mayor importancia a la función del mercado y reducir la del Estado, su desarrollo viene acompañado de una reducción de los gastos públicos. Para muchos países, la globalización se ha manifestado mediante el aumento de la deuda pública y de las medidas de ajuste que han tenido graves consecuencias para la financiación de la educación. Además de haber disminuido en muchos países los gastos por habitante en concepto de educación (como es el caso de aproximadamente dos tercios de los países de África y América Latina), también ha decaído el porcentaje del presupuesto del Estado destinado a la educación. En cuanto al número de alumnos de las escuelas, las consecuencias han sido también unas reducciones espectaculares.

En un momento en el que, debido a la globalización, la educación se ha convertido en un sector fundamental del desarrollo, los países, ricos o pobres, se hallan ante la creciente dificultad de mantener e incluso incrementar los recursos destinados a la educación. Simplificando al máximo, se puede hablar de países “fracasados” y países “exitosos”. Los primeros viven en un *círculo vicioso*; los segundos en un *círculo virtuoso*. Estos últimos disfrutaron desde un comienzo de una situación excelente en términos de recursos humanos, consiguieron integrarse en la economía mundial, aumentaron sus ingresos y sus recursos destinados a la educación, es decir, sus posibilidades dentro de la competencia mundial. Los otros – los fracasados – comenzaron con una situación de escolarización incompleta y de mala calidad, quedaron marginados de la globalización y, al no disponer de recursos para la educación, se hundieron en la marginalidad y la precariedad. Los primeros “se dejan llevar” por la globalización, mientras que los segundos no parecen poder frenar el movimiento de fracaso que los arrastra, ni encontrar una estrategia de integración en un mundo unificado.

Aunque, naturalmente, ninguna región geográfica monopoliza ninguna de las dos situaciones, se pueden caracterizar, aunque sea a grandes rasgos y simplificando, las distintas regiones en desarrollo.

- En *África*, probablemente dominada por el círculo vicioso, la situación se ve agravada por una experiencia colonial cuyos efectos se siguen sintiendo, salvo en algunos casos destacados. La escuela no es un producto del desarrollo interno, lo que ha producido, como consecuencia, una escisión de efectos considerables: el continente se caracteriza por sociedades dicotómicas, economías en disfunción y ciudadanos divididos entre una práctica social masiva relegada a la categoría de tradición y tratada de forma ahistórica, por un lado; y, por otro, una práctica occidentalizada y minoritaria, elevada al rango de símbolo de modernidad, de evolución hacia la “civilización” y de progreso científico y técnico. La única salida de esta crisis de esquizofrenia social radica en volver a definir la escuela mediante la reorientación del aprendizaje hacia las realidades socioeconómicas, las culturas y los idiomas del contexto local, así como mediante la valorización del potencial endógeno (saber y práctica).
- En *América Latina* se acumulan ambos círculos superponiéndose. En determinados Estados del Brasil y México, así como en algunas provincias argentinas y regiones de otros países, el círculo virtuoso está en acción, aunque no sea así en la mayor parte del subcontinente. Sin embargo, gracias al dinamismo de algunas entidades, la tendencia más acentuada es la “difusión” de las experiencias exitosas a escala regional, lo cual podría traducirse – si se confirma esta tendencia – en una mejora de la situación en el subcontinente. No obstante, queda planteada como cuestión: dado que las experiencias positivas – tanto desde el punto de vista económico como en los ámbitos de la educación y la formación – se inspiran en las normas y las prácticas de los países industrializados (básicamente las de los Estados Unidos de América y, con menor frecuencia, de Europa), ¿es sostenible una evolución similar a largo plazo?
- *El Mediterráneo*, espacio ultraheterogéneo, reúne una gran cantidad de necesidades específicas. Sin embargo, en los países ribereños y, más allá, en el conjunto de Europa Occidental, la globalización parece crear la necesidad de reforzar el papel de la educación como factor de cohesión regional. Con ese fin, se ha propuesto un gran número de proyectos regionales con “contenido común” que tienen dos finalidades: la integración en el proceso de globalización y la necesidad imperiosa de “vivir juntos”. La tarea que aguarda a los encargados de la educación es tan difícil como ineludible: hacer hincapié, en el contexto de la enseñanza, en los valores universalistas, los valores comunes, preservando las peculiaridades culturales de las comunidades y los países, y favoreciendo al mismo tiempo la formación de personal cualificado que pueda participar en el desarrollo.
- Por último, en *Asia*, región de mayor “peso” que los demás continentes juntos, se acumulan a gran escala los síntomas de los círculos virtuoso y vicioso de

la globalización. Allí se encuentran la mayoría de analfabetos, de excluidos de las escuelas, de sistemas educativos inadecuados, ineficaces y de mala calidad. Sin embargo, es también en Asia donde se observan los esfuerzos de inserción más espectaculares en el sistema planetario, tanto en la economía como en la educación. El estudio de las crisis recientes que han afectado a un número considerable de países de la región muestra los límites de una integración “superficial” y hace hincapié en las promesas de enfoques híbridos que concilian las necesidades de protección de las identidades culturales nacionales y las que se derivan de la inserción en la globalización. De hecho, en Asia se pueden encontrar claras ilustraciones de todas las tendencias regionales predominantes.

## Lista de preocupaciones

Durante los dos últimos años, la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO ha puesto en marcha un importante programa de cooperación internacional dividido en dos partes: a) aprender a vivir juntos incorporando la cuestión de la coexistencia en el contenido de la educación; y b) adaptar ese contenido a la necesidad de hacer frente a algunos de los desafíos que plantea la globalización. La ejecución del programa tendrá lugar mediante la creación de redes regionales de cooperación. Con este fin, se han celebrado cinco consultas regionales (seminarios, talleres y estudios) en Buenos Aires, Ginebra, Malta, Nueva Delhi y París, en las que se ha previsto identificar una determinada preocupación convergente en todos los países consultados, a saber: la necesidad de que las autoridades competentes reformen el contenido de la educación con el fin de poder responder a los desafíos del desarrollo tecnológico, social, económico, político, nacional y mundial, respetando al mismo tiempo la obligación de tener en cuenta los objetivos universalistas de la educación a la hora de elaborar los programas, formar a los docentes y redactar los manuales escolares.

Con objeto de enumerar con mayor claridad las cuestiones identificadas por la OIE, las hemos agrupado en tres secciones:

### CUESTIONES RELATIVAS A LAS ESTRUCTURAS

- Educación básica formal y solución alternativa: ¿cuáles son las equivalencias? (No se puede aceptar que las soluciones alternativas se consideren ofertas de educación de peor calidad).
- Niveles o ciclos: ¿cómo limitar las interrupciones? El problema principal de toda reforma del contenido es garantizar un efecto “acumulativo” entre los ciclos y los niveles.
- Enseñanza secundaria terminal o preparatoria: ¿es preciso contar con un contenido y unas competencias comunes? ¿Cuáles?
- Formación inicial y formación permanente: ¿se puede ampliar el concepto de competencias transdisciplinarias para llegar a un aprendizaje a lo largo de toda la vida?

## CUESTIONES RELATIVAS A LOS METODOS

- ¿Cómo elaborar planes marco de programas que concilien las necesidades de responder a los cambios nacionales y mundiales, y a las particularidades locales?
- ¿Cómo sustituir los sistemas “de contenido uniforme” por sistemas flexibles que combinen “conocimientos y competencias”, para permitir que los alumnos se especialicen y desarrollen al mismo tiempo su capacidad de adaptación a situaciones nuevas?
- ¿Cómo incluir nuevas disciplinas como componentes de las ya existentes (por ejemplo, el medio ambiente) o sumarlas a las mismas como disciplinas independientes (por ejemplo, idiomas)?
- ¿Cuáles son las competencias indispensables para garantizar un equilibrio entre la formación inicial y la formación continua? En particular, ¿cómo deben modificarse los programas de formación inicial para fomentar la aspiración a “seguir aprendiendo”?
- ¿Cómo poner remedio a los programas sobrecargados (demasiadas asignaturas, temas, disciplinas, presión de distintos grupos para introducir temas inéditos a fin de tener en cuenta las nuevas necesidades) y a los momentos mal escogidos para introducir nuevas disciplinas en los ciclos de enseñanza?
- ¿Cómo redefinir la misión de los docentes desde una perspectiva pedagógica que implique una nueva división de las tareas entre profesores y alumnos?

## CUESTIONES RELATIVAS A LA APLICACION

- ¿Quién es responsable de qué en cuanto al contenido de la educación? (Con la multiplicación de agentes/protagonistas, y en particular el movimiento de descentralización de la educación, la tendencia a limitar la función de los ministerios y dar mayor importancia a la de las escuelas, los docentes y los agentes locales, parece estarse creando una gran confusión en lo que respecta al reparto de tareas).
- ¿Cómo mantener una toma de decisiones políticas centralizada al tiempo que se favorece la consulta de los agentes acerca de las opciones políticas y se descentraliza la responsabilidad de la práctica a escala local?
- ¿Cómo organizar de forma concreta la coordinación entre los ministerios de educación y otros ministerios (trabajo, industria, entre otros) para organizar la formación y el reciclaje de la mano de obra en un momento en que aparecen nuevas actividades y otras desaparecen?
- ¿Cómo organizar foros de maestros y profesores para aplicar en los establecimientos de enseñanza marcos de referencia sobre el contenido?
- ¿Cuál debe ser el reparto de tareas entre los formadores y las nuevas tecnologías? (Si se confirma la tendencia a utilizar en mayor medida las nuevas tecnologías en la educación – en particular la utilización del CD-ROM o la enseñanza y la formación en línea por Internet – ¿cuál será la función de los docentes? ¿qué formación deberán recibir para asumir sus nuevas responsabilidades?)

## Preguntas concretas, respuestas inciertas

A modo de conclusión, plantearemos una serie de preguntas que, a nuestro juicio, constituyen los principales elementos del programa de quienes, en los próximos años, deberán acometer la reforma del contenido de la educación.

1. *África.* ¿Cómo orientar el aprendizaje hacia las realidades socioeconómicas, las culturas y los idiomas del contexto local, el potencial endógeno del continente? Una de las condiciones es que las comunidades de base vuelvan a tomar las riendas de la educación, tanto desde el punto de vista de los conocimientos como de la práctica, puesto que la capacidad de asimilar y adaptar las aportaciones externas o universales y, por ende, de incorporarse activamente a la globalización, pasa por la interacción entre la escuela y el entorno.
2. *América Latina.* ¿Cómo reforzar la capacidad de aplicación de los cambios de contenido decididos por las autoridades públicas, pese a la insuficiencia de medios, la inadecuación de las infraestructuras y los equipos, la cualificación insuficiente de los profesores, la ausencia de cultura de gestión dentro de la institución de enseñanza, y la indigencia de los procesos de aprendizaje institucional en un continente rico en información, conocimientos, experiencia e inspiración?
3. *El Mediterráneo.* Hay donde elegir. ¿Ha llegado el momento de enseñar el “vivir juntos” buscando los elementos “comunes” a los países de la región? ¿Podrá contemplarse la posibilidad de proceder en la enseñanza a una articulación entre la ciencia y la fe? ¿Cómo conciliar el arraigo en lo endógeno y la inserción en lo universal?
4. *Asia.* El entusiasmo por las tecnologías de la información y la comunicación, así como por la puesta en práctica del aprendizaje a lo largo de toda la vida, que ya existe en varios países de Asia, planteará en un futuro próximo el problema de la coherencia entre el desarrollo de la multinacionalización y la privatización de los métodos, la evolución de “programas externos a las estructuras” y de materiales transfronterizos, junto con los imperativos de regulación por parte de los poderes públicos, cuya misión es garantizar la equidad, la calidad, el respeto a los valores y el mantenimiento de la cohesión social, tratando de conciliar lo mundial y lo local.

### Nota

1. Este texto fue originalmente presentado como una ponencia en el simposio sobre “Curriculum et contenus d’enseignement dans un monde en mutation: permanence et rupture” [Currículo y contenidos de la enseñanza en un mundo en mutación: permanencia y ruptura], Centre universitaire de recherche en sciences de l’éducation et physiologie (CURSEP), Amiens, France, 12 enero 2000.

---

LA EDUCACION EN ASIA

---

# CUESTIONES, PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS ACTUALES

---

*Victor Ordoñez y Rupert Maclean*

---

## Introducción

La región de Asia, donde vive casi el 60% de la población mundial, se destaca por su amplia diversidad que abarca prácticamente todos los aspectos de la vida, ya sean de carácter geográfico, socioeconómico, cultural, político o relativos al desarrollo.

La región comprende países con masas continentales inmensas (China, la India y Australia), así como países insulares situados en zonas oceánicas muy extendidas (Maldivas). Esta región incluye los países más poblados (China, casi 1.300 millones; la India, 1.000 millones) y las grandes aglomeraciones de crecimiento más rápido, y también países con una población relativamente reducida (Bhután, 600.000). Los niveles de desarrollo económico también varían mucho, desde los países más ricos del mundo (como el Japón) hasta los más pobres (como Bangladesh).

Algunos de los mayores problemas a los que se enfrenta actualmente la humanidad en el ámbito de la educación son evidentes en la región. Por ejemplo, se calcula

---

*Versión original: inglés*

*Victor Ordoñez*

Desde agosto 1995, es Director de la Oficina Regional de la UNESCO para Asia y el Pacífico (PROAP) en Bangkok. Antes, había dirigido la División de Educación Básica de la UNESCO. Antes de incorporarse a la UNESCO en 1990 fue Ministro en funciones y Subsecretario del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes de Filipinas.

*Rupert Maclean*

Desde abril 2000, es Director de la Sección de Enseñanza Secundaria de la UNESCO. Fue Jefe del Centro de Asia y el Pacífico de Innovaciones Educativas par el Desarrollo (ACEID), PROAP de la UNESCO, Bangkok. Antes de entrar en la UNESCO en 1992, fue asesor técnico principal para la UNESCO durante dos años en Myanmar, para un proyecto financiado por el PNUD y encaminado a reforzar y mejorar la formación de los docentes en ese país. Antes, había sido profesor universitario en Australia, dedicado a la formación de los profesores y a la sociología de la educación. Correo electrónico: r.maclean@paris.unesco.org

que hay 625 millones de analfabetos en Asia: 71% del total mundial, 64% de los cuales son mujeres y niñas.

Algunas de las disparidades que existen en Asia son particularmente alarmantes. Por ejemplo, en Asia Meridional el índice de alfabetización es de un 42%, en comparación con un 72% en Asia del Este y del Sudeste. En el Asia Meridional, la esperanza de vida es de diez años inferior a la del Asia del Este y del Sudeste.

En Asia, unos 74 millones del total mundial de 132 millones de niños (ó 56% de la población en edad escolar, entre los 6 y los 11 años) no están matriculados en la escuela primaria. Por lo menos una tercera parte de los que están matriculados abandona antes de terminar el ciclo primario. Las razones son imperiosas y se conocen perfectamente: la pobreza, la exclusión social, las barreras socioeconómicas, las disparidades entre las zonas urbanas y las rurales, el descontrol de la administración y la falta de programas educativos adecuados. Además, las desigualdades entre los sexos agravan la situación: de los niños no escolarizados de la región, 46 millones (62%) son niñas, particularmente en Asia Meridional.

A pesar de tales retos y diversidades, existe un nexo común a todos los países de Asia y el Pacífico, pues piensan que para erradicar la pobreza, llegar a un desarrollo humano sostenible, la justicia y la igualdad en todos los aspectos, hay que dedicar más esfuerzos a mejorar la calidad, la eficacia y la pertinencia de la educación y la escolarización. Los gobiernos de la región prestan cada vez más atención a la reforma y la reorganización de la educación y la escolarización, especialmente en los países menos desarrollados.

## **Algunas cuestiones clave de la educación en la región**

El nivel y la índole del desarrollo de la educación varían de forma sustancial entre los diferentes países asiáticos, para los cuales el reto es fijar prioridades realistas y resolver los problemas específicos que corresponden a sus necesidades y su ritmo de desarrollo.

En la segunda reunión del Comité Intergubernamental Regional de Educación en Asia y el Pacífico (organizada por la UNESCO del 8 al 10 de noviembre de 1998 en Bangkok), los países señalaron que las medidas más urgentes son:

- prestar servicios de enseñanza básica, en particular a los grupos marginados y relegados, como las niñas, las mujeres, las minorías, los refugiados, los desfavorecidos y los que tienen necesidades especiales de aprendizaje;
- aumentar la participación de las comunidades, incluso concediéndoles la propiedad de las escuelas y de las instituciones de formación;
- desarrollar estrategias educativas eficaces y planes de reducción de la pobreza;
- mejorar la calidad de la enseñanza y el rendimiento del aprendizaje y al mismo tiempo generalizar el acceso a la educación;
- prestar mayor atención al papel fundamental de los docentes como agentes del progreso educativo y del cambio social;
- utilizar y difundir las nuevas tecnologías de la información y la comunicación,

incluso mediante la producción y la utilización de programas informáticos locales, y la vulgarización de Internet;

- prestar mayor atención a las necesidades de los jóvenes, en particular mediante una enseñanza secundaria de gran calidad, pertinente y variada, pues constituye un factor clave del desarrollo social y económico;
- fomentar los programas de ética, incluida la internacional y la enseñanza de los valores;
- difundir la enseñanza superior, porque si bien en muchos países de la región el mayor reto sigue siendo la generalización del acceso a la educación básica y el aumento del nivel de participación en ella, en los más adelantados la mejora permanente de la productividad y el progreso tecnológico requieren una enseñanza y una formación cada vez más especializadas, incluso en el nivel terciario.

El énfasis que determinados países ponen en esos asuntos depende de su nivel de desarrollo y de las prioridades particulares de sus gobiernos. Además, aun cuando los países logren consolidar y mejorar sus sistemas educativos en ámbitos como los que se mencionan aquí, todavía queda por determinar si el progreso tiene un alcance suficiente para ser sostenible.

Aunque todos esos aspectos de la educación son importantes (en distintos grados) para los países asiáticos, el tema que recibe especial la atención en este momento es la Educación para Todos (EPT). En efecto, en los dos últimos años, en colaboración con las distintas organizaciones de las Naciones Unidas, 44 países de Asia y el Pacífico han preparado informes exhaustivos en los que se evalúa, a nivel nacional, el progreso y la situación de la educación en la región. Los resultados de la Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000 son heterogéneos, pues revelan a la vez tendencias positivas y negativas en el ámbito de la educación en la región.

Desde la histórica Conferencia Mundial sobre Educación para Todos que se celebró en marzo de 1990 en Jomtien, Tailandia, la educación básica ha vuelto a figurar en las listas de prioridades de los gobiernos y en la mente del público en general. Esta labor de promoción ha conducido a una proliferación de leyes, programas y proyectos, e incluso, al principio de los años noventa, a un aumento de la asignación de fondos.

Pero ni la toma de conciencia, ni la buena voluntad, ni los diferentes proyectos, recursos y actividades que generaron han sido recompensados por los resultados deseados. Aunque los índices de alfabetización de algunos países de la región aún se encuentran entre los más altos del mundo, todavía es difícil lograr una educación primaria universal, incluso en países con elevados niveles de participación. La divergencia entre el nivel de educación de los niños y el de las niñas, entre la alfabetización de los hombres y la de las mujeres, aún plantea un problema enorme. Asignar fondos suplementarios para satisfacer la demanda, que aumenta de forma inevitable, sigue siendo un reto.

Los datos que procedían de los países asiáticos en la primera mitad del decenio apuntaban de forma casi exclusiva al sistema primario formal. Sin embargo, en los cinco últimos años, por fin se está imponiendo la visión ampliada de la Educación para Todos difundida por la Conferencia de Jomtien.



En casi todos los países, incluso allí donde el acceso a la educación sigue siendo un problema grave, el enfoque se desplaza de la escolarización hacia el aprendizaje. Es cada vez más obvio que la matrícula universal no es lo mismo que la Educación para Todos. Esto entraña dos consecuencias significativas.

En primer lugar, significa que la educación tradicional no puede satisfacer todas las necesidades de aprendizaje y que tiene que combinarse con otros tipos de aprendizaje, personalizados y no formales. Por consiguiente, países como Indonesia, Filipinas y la India están experimentando sistemas donde los que siguen programas no formales tienen derecho a integrarse en el sistema formal. Y a medida que se formaliza el sistema no formal, a la inversa el sector formal se va volviendo más informal o menos rígido, integrando las lenguas maternas en los primeros años o incorporando un curso preescolar de ocho semanas al comienzo del ciclo primario, como en Filipinas.

En segundo lugar, significa que inscribir a los niños en un sistema formal no garantiza que se atenderán sus necesidades de aprendizaje. Los resultados recientes de una evaluación de rendimiento escolar indican un porcentaje alarmante de alumnos que después de tres años o más de escolarización aún no dominan las aptitudes básicas que son la lectura y la escritura.

Asimismo, los responsables de la formulación de políticas van dejando de lado la dicotomía, a veces falsa, entre cantidad y calidad. Cuando los presupuestos son limitados esta dicotomía supone muchas veces que se opte entre más libros de texto e infraestructuras para los ya escolarizados (calidad), o nuevos edificios y profesores para los que aún no están en el sistema (cantidad). El esfuerzo por lograr la educación primaria universal en Asia ha tendido a favorecer la cantidad, esto es, la generalización del acceso a la educación. Pero varios países del Asia Meridional, por ejemplo, han señalado que multiplicar las escuelas no incrementa necesariamente el número de estudiantes educados. Esto se debe a que la participación y la asistencia merman cuando se pone en tela de juicio la relevancia o la calidad de la escuela. Paradójicamente, prestar atención a la calidad aumenta la cantidad: el mejor modo de garantizar una escolarización generalizada y sostenida es proveer un cuerpo docente capacitado y motivado, proporcionar un material de aprendizaje adecuado, y sobre todo un currículo que corresponda a las necesidades y las aspiraciones de las comunidades locales.

Cuando enumeran los obstáculos al progreso, casi todos los países mencionan las limitaciones financieras. Sin embargo, aquí hay un cambio de enfoque que no se podía observar hace un decenio. Si bien anteriormente la prioridad era la búsqueda de fondos adicionales para repetir fundamentalmente lo mismo, por lo visto ahora se trata más bien de emplear mejor los recursos ya disponibles.

Algunos de los factores que impulsan o impiden el progreso hacia el objetivo de la educación para todos también tienen raíces socioculturales. Desde el punto de vista negativo, las interpretaciones equivocadas o sin fundamento de ciertos aspectos de una subcultura específica obstaculizan a veces los intentos para suministrar educación a las niñas y a las minorías étnicas y religiosas.

Desde el punto de vista positivo, el valor fundamental que se atribuye a la

educación, el respeto de los ancianos, sabios y profesores, el papel esencial de la familia, y la fe implícita en la importancia de educar a las futuras generaciones, son comunes a las grandes culturas de Asia. Esto explica que el nivel de participación en la escuela siga elevado en el Asia Oriental a pesar de la crisis económica, y en el Asia Central a pesar de los reveses gubernamentales en el proceso de mutación hacia una economía de mercado. La elaboración de una estrategia de acción para los diez años venideros ha de tomar en cuenta estos factores socioculturales.

Los datos resultantes de la evaluación de la educación en Asia y el Pacífico demuestran que para alcanzar el objetivo de la educación primaria universal, los presupuestos nacionales han de dedicar muchos más fondos a la educación primaria, esto es, duplicarlos o triplicarlos en pocos años. Se debe transferir la financiación de la educación primaria, con todos sus escollos, a las comunidades, el sector privado, los grupos religiosos, las ONG o los padres. Los programas de enseñanza no formal habrán de desempeñar un papel más importante y más completo en el sistema de enseñanza pública. Los sistemas de enseñanza primaria deberán elaborarse de modo que permitan reducir eficazmente el costo por alumno a una fracción de su valor actual.

Hace diez años, la Conferencia de Jomtien declaró al mundo que la Educación para Todos era necesaria, como derecho humano fundamental y componente esencial del desarrollo y de la paz. El último decenio dejó entrever éxitos en distintos países, y por lo tanto probó al mundo que la Educación para Todos es efectivamente posible. El apasionante y complejo decenio que se avecina hace la Educación para Todos más importante que nunca y es tiempo de declarar al mundo que no sólo es necesaria y posible, sino también urgente y viable.

## ***Dossier sobre “La educación en Asia”***

Los artículos contenidos en este *dossier* sobre “La educación en Asia” examinan algunos de los temas y problemas clave que se han mencionado. En la actualidad, los gobiernos, los profesionales de la educación y los que formulan las políticas educativas consideran dichos temas y tratan de reorganizar los sistemas educativos a fin de lograr un desarrollo humano sostenible, erradicar la pobreza y alcanzar la igualdad en todo sentido, mejorando la calidad, la pertenencia y la eficacia de la enseñanza.

En su artículo sobre la educación básica en el Asia Meridional, Jim Irvine, Asesor de Educación para Asia Oriental y el Pacífico en el UNICEF, examina los cambios recientes en el enfoque estratégico del UNICEF con miras a alcanzar la educación básica para todos. Como ya se ha dicho, Asia Meridional tiene los índices de alfabetización más bajos y la esperanza de vida más corta del continente, y la mayoría de los pobres de Asia vive en esta subregión. En cuanto a las desigualdades de acceso a la educación básica, Asia Meridional se enfrenta a problemas particulares: la educación básica dispone de relativamente poco respaldo financiero; otros problemas (exacerbados por legados de tradiciones feudales, integristas y coloniales que fomentan la discriminación, la corrupción, la explotación y el patriarcado) contribuyen también a retrasar el pleno ejercicio de los derechos de la mujer

y del niño. Como demuestra claramente Irvine, tales problemas han conducido a reconsiderar en gran parte la estrategia del UNICEF respecto al logro de la Educación para Todos.

El objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres tiene una significación especial en toda la región, puesto que las mujeres y las niñas representan el grupo más desfavorecido en cuanto al acceso a recursos suficientes y de buena calidad en el ámbito de la educación y la asistencia social. Aun cuando se dispone de infraestructuras educativas, muchas veces las niñas y las mujeres, marginadas, reciben un tipo de enseñanza que las desanima. No les permite de ningún modo adquirir el conocimiento, las aptitudes y la comprensión necesarios para poder realmente cambiar su condición económica y social. En su artículo, Anil Bordia analiza lo complejo de la igualdad entre los sexos y examina los principales obstáculos que se oponen a la consecución de este objetivo hoy en día en la India. En Rajastán, gracias al Proyecto Lok Jumbish, se ha realizado un avance importante al respecto, pues se ha logrado promover la alfabetización funcional entre las adolescentes de comunidades agrícolas pobres. Como tal, el proyecto ha sido útil para instaurar medidas de movilización de las masas, en particular de las mujeres, que les permitan reflexionar sobre sus actuales dificultades, analizarlas, y de este modo organizarse y actuar eficazmente para lograr su autonomía gracias a la educación. El estudio realizado por Bordia muestra que, gracias a la educación, las mujeres pueden lograr la igualdad con los hombres, si ejercen sus derechos y emprenden acciones eficaces, y que esto es sostenible de una manera rentable.

La financiación es una de las preocupaciones clave de los gobiernos cuando consideran la generalización de la enseñanza formal para facilitar a todos el acceso a una educación de calidad. Muchos países que se encuentran entre los menos desarrollados de Asia tratan de salir adelante, a pesar de sus enormes deudas y de las grandes exigencias que pesan sobre sus limitados ingresos, en cuanto a mejores prestaciones económicas y sociales para sus pueblos. El problema de los “ingresos limitados” frente a unas “necesidades económicas ilimitadas”, junto con las prioridades de los gobiernos, suele tener como consecuencia una asignación insuficiente de fondos destinados a ampliar las infraestructuras educativas. Debido a tales presiones económicas, la financiación de la educación es un tema muy debatido en toda la región de Asia, sobre todo cuando se trata de cuestiones como la financiación privada como alternativa a la financiación pública de la educación.

Mark Bray examina la financiación de la educación en Asia enfocando la enseñanza superior. Cabe recalcar que mientras algunos países de la región tratan de lograr la alfabetización universal, la generalización de la enseñanza primaria y la Educación para Todos, muchos procuran al mismo tiempo ampliar el acceso a sus sistemas de enseñanza superior y garantizar la calidad de éstos. Es lógico, ya que tanto el primer como el tercer nivel de enseñanza son muy importantes, habida cuenta del actual desarrollo económico y social de los países.

El alcance de la enseñanza superior es muy variable en la región. Los países que tienen un nivel de participación en la enseñanza postsecundaria relativamente bajo tratan de generalizarla (y al mismo tiempo mantener o mejorar su calidad), lo cual

se acompaña muchas veces de un desarrollo de la financiación no gubernamental de la enseñanza superior. Bray examina los diferentes planes utilizados actualmente en varios países de la región para financiar la enseñanza superior, y sus consecuencias para los numerosos grupos con intereses creados.

El artículo de Roger Holdsworth analiza el tema clave de la educación de los jóvenes. Holdsworth sostiene que mientras el período de escolarización de los jóvenes se va alargando, la mayor parte de las actividades en las que participan los encierran en una actitud pasiva, fuera del “mundo real”. Los resultados de estas actividades, por ejemplo encontrar un trabajo o estar preparado para la ciudadanía, se alcanzan cada vez más tarde. Si bien algunos de estos jóvenes acabarán, aunque tarde, por obtener dichos resultados, frente al cambio en el mercado del trabajo de los jóvenes, para muchos otros llegan a ser no sólo remotos sino ilusorios. Por consiguiente, cada vez más estudiantes se vuelven cínicos e impacientes: sus centros de enseñanza no reconocen que tienen ideas y cometidos valiosos, y el mensaje que les imparten es que no tendrán ninguna influencia sobre su entorno. El artículo de Holdsworth ilustra estos asuntos con ejemplos prácticos de establecimientos de Australia (y otros lugares) que tratan de dar a los jóvenes responsabilidades verdaderas, que los relacionen con sus comunidades. En estos casos, en las escuelas primarias y secundarias, los estudiantes colaboran, tomando decisiones en cuanto a su propia educación y la de los demás, e intervienen en la administración y los currículos.

El artículo final de Kamal Malhotra examina los retos a los que la educación hace frente en una época de globalización, así como el progreso y la utilización creciente de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Afirma que estas nuevas tecnologías, que se han multiplicado en Asia en el último decenio, han acarreado ventajas pero han contribuido también a acentuar el abismo entre los ricos y los pobres, los que ejercen sus derechos y los que están marginados, a la vez entre los países de la región y dentro de ellos. Malhotra nos invita a reconsiderar la relación entre las nuevas tecnologías de información y la enseñanza para comprobar que esas tecnologías se utilicen de la manera más eficaz con miras a un desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, y la igualdad en general, mediante una mejora de la calidad, la pertinencia y la eficacia de la educación y la escolarización.

\* \* \*

La región de Asia es vasta y llena de contrastes, y por lo tanto se plantean en ella numerosos problemas en el ámbito de la educación, cruciales para los millones de individuos, los miles de comunidades y las decenas de países de la región. No es posible, en este breve *dossier*, analizar la infinidad de cuestiones que requieren la atención de dichos individuos y grupos en toda la región. Sin embargo, hemos tratado de definir algunas cuestiones particularmente importantes en este momento, a fin de transmitir la esencial de los problemas relativos a la educación en Asia.

LA EDUCACION EN ASIA

---

**ASIA MERIDIONAL**

---

**Y LA EDUCACION BASICA:**

---

**NUEVAS PERSPECTIVAS**

---

**ESTRATEGICAS DEL UNICEF SOBRE**

---

**EL DESARROLLO EDUCATIVO Y**

---

**LAS RELACIONES DE COLABORACION**

---

*Jim Irvine*

---

## **Introducción**

La causa fundamental de las diferencias observables en el desarrollo humano en Asia Meridional estriba en las flagrantes desigualdades en el acceso a los recursos,

---

*Versión original: inglés*

*Jim Irvine (Australia)*

Actualmente es asesor regional de educación regional del UNICEF para los países de Asia Meridional y el Pacífico. Entre 1994 y 1999, fue asesor para Asia Meridional. Comenzó a trabajar como maestro de escuelas de clase única y enseñanza primaria en Australia y el Reino Unido, lo que despertó en él el interés por las dificultades de aprendizaje; prosiguió su carrera cursando estudios superiores en la Universidad de Alberta (Canadá), tras lo cual tuvo una experiencia docente, realizó investigaciones en la Universidad de Nueva Inglaterra, Armidale (Australia), y trabajó en comunidades locales en relación con la educación especial, la primera infancia y las evaluaciones psicoeducativas. Dentro de los grupos mundiales y regionales interinstitucionales de asesoramiento técnico para la Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000, ha alentado a los países a examinar, documentar y tratar la reducción de las diferencias y las cuestiones relativas a la calidad de la educación básica. Correo electrónico: [jirvine@unicef.org](mailto:jirvine@unicef.org)

agravadas por el legado de tradiciones feudales, fundamentalistas y colonialistas que han promovido de manera activa la discriminación, la corrupción, la explotación y el patriarcado. El pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y los niños, tal como aparecen consagrados en la Convención sobre los derechos del niño y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, debe responder a estas realidades.

Los gobiernos de Asia Meridional (a excepción de Afganistán) se han comprometido a lograr una educación para todos. Gracias a iniciativas mundiales, regionales y nacionales, como la Cumbre Mundial en favor de la Infancia (1990), la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos (1990) y el Decenio de la Niña auspiciado por la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), durante el último decenio ese compromiso ha ocupado constantemente un lugar central. Las asignaciones presupuestarias, los préstamos a largo plazo y el progreso experimentado a lo largo de los años 1990 con respecto a la matrícula en la enseñanza primaria reflejan ese compromiso. Pueden apreciarse varios cambios relativamente recientes en la perspectiva estratégica del UNICEF sobre la educación básica.

## **De las “necesidades” a los “derechos” no reconocidos**

Durante los primeros años del decenio de 1990, el apoyo del UNICEF se asoció con frecuencia a los suministros, la financiación de programas de formación cortos y el trabajo con organizaciones no gubernamentales para ampliar el acceso a la educación básica en los sectores formal y no formal. Se hizo hincapié principalmente en el acceso, prestándose menos atención a las cuestiones relativas a la calidad y la sostenibilidad.

A lo largo de esa época en que los objetivos se centraron en el acceso, y hasta mediados de los años noventa, los administradores de programas y los sistemas decidieron en gran medida cuáles eran las necesidades de las escuelas y los docentes, que se tradujeron invariablemente en inversiones en insumos impuestas desde arriba (por ejemplo, instalaciones, mobiliario, equipo, infraestructura, sistemas, reforma de los currículos y materiales, formación de los docentes, condiciones). Al ampliarse el acceso a la enseñanza primaria, la atención ha ido centrándose cada vez más en los derechos no reconocidos de los millones de niños de Asia Meridional a los que se ha negado cualquier forma de enseñanza básica como consecuencia de prejuicios culturales y familiares, discriminaciones basadas en el sexo, el trabajo a tiempo completo, la condición de minoría/migrante/refugiado/nómada, el aislamiento, las situaciones de emergencia y los conflictos, las discapacidades o los efectos del sida.

La programación basada en los derechos en términos de conceptos, lenguaje, redes de defensores de derechos y planes de acción ha evolucionado desde 1996, cuando el UNICEF pidió a las oficinas nacionales que pasaran de un enfoque basado en las necesidades básicas a uno centrado en los derechos del niño. Convertir la programación basada en los derechos en actividades genuinamente participativas

en cuanto a la concepción, la ejecución, la supervisión y la evaluación está llevando mucho tiempo y resultando difícil.

El reconocimiento de los derechos de supervivencia, crecimiento, desarrollo y participación de los niños a los que se ha negado la educación resultará mucho más caro y llevará mucho más tiempo, a medida que aumente el porcentaje de acceso, que el costo unitario de la escolarización de la mayoría. Convertir esos derechos en realidad exigirá nuevas ideas, aptitudes, interlocutores y formas de trabajar que se alejen de la programación tradicional centralizada, planificada desde arriba y centrada en los insumos. Algunas de las características de la programación basada en los derechos exigen un alto nivel de compromiso (elecciones de carácter político, como la distribución de los gastos entre el sector militar y el sector social), combinado con actividades en el plano local (comunidades con más autonomía para garantizar la prestación de servicios y la asignación equitativa de los recursos).

La ampliación de la cobertura en torno a determinados objetivos, al tiempo que se tienen presentes los procesos vinculados a la calidad, está conduciendo al UNICEF a nuevas formas de pensar y trabajar. Conceptualmente, una programación llevada a cabo desde la óptica de los derechos plantea nuevos desafíos en comparación con muchas de las formas tradicionales en que se han perseguido los objetivos del desarrollo. Jonsson ha resumido de manera sucinta algunas de esas diferencias (1997).

CUADRO 1. Necesidades frente a derechos

Perspectiva de las necesidades	Perspectiva de los derechos
El niño es un receptor pasivo	El niño es un participante activo
Las necesidades implican objetivos, 100%.	Los derechos entrañan objetivos, siempre
incluidos los parciales, por ejemplo, "el 90% de las niñas están matriculadas en las escuelas primarias"	"A un 10% de niñas se les niega el derecho a la educación"
Las necesidades pueden satisfacerse sin exigencia de sostenibilidad	Los derechos deben cumplirse de modo duradero
Las necesidades pueden clasificarse jerárquicamente	Los derechos no pueden clasificarse jerárquicamente
Las necesidades no traen necesariamente aparejadas obligaciones	Los derechos llevan aparejadas obligaciones
Las necesidades van asociadas a promesas	Los derechos van asociados a obligaciones
Las necesidades pueden variar en función de las culturas	Los derechos son universales
Las necesidades pueden satisfacerse mediante la caridad	La caridad no es aceptable desde la perspectiva de los derechos
La satisfacción de las necesidades a menudo depende de la "voluntad política"	El cumplimiento de los derechos depende de una "elección política"

Fuente: Jonsson, 1997

## **Del “acceso” al “acceso con calidad”: la calidad de los procesos en el aula**

El aumento generalizado de la matrícula en la enseñanza primaria (tanto en cifras absolutas como en proporciones) en Asia y el Pacífico han fomentado un mayor interés por las cuestiones relativas a la calidad, las repercusiones y los procesos, tanto en la escuela como en el aula. La calidad variable se traduce por cifras de participación variables, tasas permanentemente elevadas de ineficacia, la repetición y el abandono constantes (especialmente en los primeros niveles, de “supervivencia”, y en los grados superiores de la enseñanza primaria, cuando se realizan los “exámenes”), y en un bajo rendimiento escolar.

En los programas nacionales del UNICEF se ha tomado conciencia de que las inversiones encaminadas a mejorar las condiciones materiales (insumos) no tienen necesariamente las repercusiones y los resultados a más largo plazo deseados si no se presta más atención a las condiciones propicias (calidad de los procesos de enseñanza/aprendizaje en el aula). Se otorga mayor importancia a los procesos vinculados a la calidad al nivel de grupos básicos, escuelas y aulas.

Las oficinas nacionales del UNICEF han ayudado a elaborar una lista de verificación para visitas de apoyo profesional como base para determinar rasgos observables y debatir opciones a fin de que los docentes mejoren la calidad del entorno y los procesos de enseñanza/aprendizaje. Más de doscientas aulas han facilitado datos a la Oficina Regional con el fin de ayudar a perfeccionar ese instrumento. Se sigue trabajando para hacer evolucionar, perfeccionar y utilizar esa herramienta de observación de la clase y retroalimentación del docente (el Plan de Observación de Aulas en Asia Meridional) como complemento de las medidas aplicadas actualmente en todos los países de Asia Meridional para evaluar los resultados del aprendizaje, determinar el modo de potenciar la preparación para la vida, y evaluar continuamente el dominio que tienen los niños de las competencias básicas.

Ese interés especial en el acceso a la educación se puso inmediatamente de manifiesto en las reuniones celebradas a mediados del decenio de 1990 con el fin de analizar el progreso hacia la amplia visión de Jomtien. En el examen de mediados de decenio sobre los avances realizados hacia la Educación para Todos (Ammán, Jordania, junio de 1996), por ejemplo, se comprobó que no existía información sobre cuatro de las seis “Dimensiones enunciadas” en Jomtien: atención y educación de la primera infancia, los resultados del aprendizaje, las competencias de los adolescentes para la vida cotidiana, y las capacidades y los valores necesarios para vivir mejor, a pesar de los valiosos esfuerzos y las cuantiosas inversiones realizados por los países de Asia Meridional para evaluar, analizar y mejorar la educación básica en las seis dimensiones enunciadas. No hay duda de que, hasta 1996, el objetivo principal fue la enseñanza primaria y la alfabetización de los adultos, lo cual no es más que una visión restringida de lo que se había acordado en Jomtien.

En las diversas reuniones nacionales, regionales y mundiales celebradas entre 1990 y 1996 se esperaba que los países dieran cuenta de sus progresos. En realidad,



la mayoría de ellos no estaban en condiciones de proporcionar datos anuales cotejados y analizados de manera exhaustiva. En respuesta a las frecuentes presiones ejercidas para que presentaran informes, se generalizó la práctica de facilitar estimaciones hasta el punto de que ningún país deseaba comunicar datos que no mostraran adelantos respecto del informe anterior: una práctica que se vio fomentada por la exigencia de informar anualmente a la UNESCO, que requería únicamente datos a escala nacional.

La aceptación de una sola cifra oficial desglosada por sexo para cada indicador derivado, que es coherente con los requisitos aplicables a los informes anuales sobre estadísticas de la educación presentados a la UNESCO, todavía persiste en documentos mundiales como el *Informe Mundial sobre la Educación*, el *Progreso de las naciones* y el *Estado Mundial de la Infancia*. La tarea de los coparticipes de la Educación para Todos de determinar indicadores y proporcionar directrices técnicas para la presentación de informes sobre los progresos al respecto no fue abordada por el Foro de la EPT hasta finales de 1997, y no concluyó hasta mediados de 1998.

Las graves consecuencias de esas prácticas informativas fueron subrayadas en la reunión de Ammán (junio de 1996) y en la reunión ministerial de la SAARC (Rawalpindi, agosto de 1996), en las que las conclusiones sobre la situación del acceso de los niños a la enseñanza primaria en la región se fundaron en cifras inexactas, incoherentes o infladas en cuanto a la matrícula en la enseñanza primaria en Asia Meridional (Cuadro 2).

CUADRO 2. Tasa neta de escolarización: comparación de algunas cifras oficiales correspondientes a Asia Meridional

	Ammán UNESCO junio de 1996		Rawalpindi SAARC agosto de 1996		Informe de la Evaluación de la EPT en 2000*	
	Niños	Niñas	Niños	Niñas	Niños	Niñas
Bangladesh	89	78	82	82	80	83
Bhután	57	15	58	47	58	48
India	98	76	98	76	78	64
Maldivas	—	—	100	100	93	92
Nepal	80	46	81	62	79	60
Pakistán	36	25	71	46	58	40
Sri Lanka	100	100	100	100	95	95

\* Las medias nacionales de la tasa neta de escolarización presentadas en la Evaluación de la EPT en el Año 2000 provienen de cifras subnacionales agregadas.

Fuente: UNESCO, 1996; Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (agosto de 1996); Foro Mundial sobre la Educación para Todos, 2000.2000.

Las estimaciones de mediados del decenio eran variables y, en algunos casos, estaban claramente infladas. Las comparaciones con el año 2000 no deberían hacerse con estos datos de mediados de los años noventa, ya que en la Evaluación de la EPT en el Año 2000 se contabilizaron las cifras nacionales a partir de cifras subnacionales relativas a la matrícula y la población. Para los educadores familiarizados con la situación en los diversos países de Asia Meridional, los datos contenidos en la evaluación del año 2000 parecen ajustarse más a la realidad.

La práctica de facilitar una media nacional en las reuniones celebradas entre 1990 y 1998 propició una sobreestimación de las cifras “oficiales” correspondientes a indicadores como las tasas bruta y neta de escolarización y los índices de fin de estudios o supervivencia en la escuela primaria. Esas estimaciones, a menudo expresadas con dos cifras decimales, quizá no se hayan basado en ningún dato implícito, verificable o subnacional.

La situación de mediados del decenio de 1990 quedó reflejada en el Atlas de niños y mujeres de Asia Meridional de 1996 (UNICEF, Oficina Regional para Asia Meridional). La elaboración del Atlas se vio dificultada por las limitaciones en la disponibilidad de datos, en particular a nivel subnacional. Se utilizaron muy pocos indicadores (tasa bruta de escolarización, alfabetización de adultos, finalización de la escuela primaria). Gran parte de la información básica estaba obsoleta.

Se aprendió mucho de la compilación del Atlas. Resulta poco útil describir con una sola cifra la situación de Estados, provincias o regiones muy poblados cuando se sabe que la variación *dentro* de cada país es mucho mayor que *entre* países. Los archivos subnacionales geocodificados por distritos para cada país de Asia Meridional se pueden consultar en la base de datos regional “Child Info” del UNICEF.

La obligación de informar al final del decenio (por ejemplo, a la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional; al Foro Mundial sobre la Educación para Todos, 2000; el Atlas Regional revisado del año 2000; a la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 2001; al Análisis sobre la Situación Nacional) brinda nuevas oportunidades para definir la situación de los niños y las mujeres de Asia Meridional a partir de indicadores clave a niveles subnacionales, preferiblemente en sentido descendente hacia el nivel de distrito. Esto está programado para los indicadores derivados de EPT. En las *directrices técnicas* para la Evaluación de la Educación para Todos en el año 2000 (EFA 2000 Assessment: Technical guidelines) se proporcionaban plantillas para calcular los 18 indicadores básicos y se incitaba a los países a coordinar ese trabajo con los informes regulares sobre estadísticas en materia de educación, basados en datos agregados procedentes de los servicios administrativos subnacionales.

Si los informes de finales de los años 1990 no pueden verificarse con estadísticas ni expresarse en forma de tendencias, intervalos, dispersión y tendencias centrales, los miles de millones de dólares invertidos en la enseñanza básica no darán imágenes detalladas de repercusiones, cobertura y variabilidad. El UNICEF concedió atención prioritaria a la Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000, ya que constituía una oportunidad para definir puntos de referencia más precisos y útiles a fin de lograr una mejor asignación de los recursos.

## **Resultados del aprendizaje: de la utilización de los exámenes a otras formas de evaluación**

Todos los países de Asia Meridional han abordado el tema del rendimiento escolar. En la mayoría de los casos, el aprendizaje de los niños se ha valorado tradicionalmente mediante exámenes de final de curso y de final de ciclo. Son cada vez más frecuentes las evaluaciones de final de ciclo de la alfabetización funcional, la aptitud para el cálculo numérico y la preparación para la vida cotidiana (por ejemplo, estudios sobre “Evaluación de las Capacidades Básicas” y estudios de referencia sobre alfabetización funcional, aritmética elemental y aptitudes para la vida).

El UNICEF ha apoyado el Proyecto de seguimiento de los logros del aprendizaje (MLA), financiado conjuntamente por el UNICEF y la UNESCO. El proyecto se ha ampliado a más de 40 países en todo el mundo. Sri Lanka fue uno de los primeros en adoptar la metodología que en él se propone.

El equipo del proyecto en Sri Lanka examinó una muestra amplia y representativa de los distritos donde los niños habían completado cuatro años de escolaridad, desde el punto de vista de la alfabetización funcional, la aptitud para el cálculo numérico y la preparación para la vida. Resultó sorprendente que, en un país con una larga tradición de matrícula universal en la enseñanza primaria, los resultados globales fueran, por lo general, decepcionantes y muy variables en todo el país. Los niños de escuelas pequeñas y rurales tenían dificultades con las tareas que requerían aplicar conocimientos básicos a situaciones reales, fundamentalmente deficiencias en la solución de problemas.

Los estudios sobre la evaluación de las competencias básicas realizados entre 1993 y 1995 arrojaron resultados parecidos. Abordaban el aprovechamiento de los estudios mediante una serie de tareas en los ámbitos de la alfabetización funcional, la aptitud para el cálculo numérico y la preparación para la vida. Dichas tareas tenían por objeto revelar el conocimiento de los niños sobre salud básica y responsabilidad social, y se consideraban representativas de las competencias mínimas básicas que los niños de once o doce años deberían poder demostrar. Esos estudios y los de referencia sobre el programa de educación primaria a nivel de distrito en la India han puesto de manifiesto la incapacidad de la mayoría de los niños de Asia Meridional que asisten a escuelas públicas para trasladar las enseñanzas que reciben a simulaciones de tareas de interés para la vida cotidiana, incluso tras cuatro o cinco años de formación escolar.

Teniendo en cuenta del interés por evaluar el aprendizaje de conocimientos de utilidad para la vida y el aprovechamiento de los estudios, varios países realizaron en 1999 estudios sobre los resultados del aprendizaje para los informes del año 2000 sobre educación para todos (indicador 1.5), a fin de analizar las tendencias que se han manifestado a lo largo del tiempo, la variación dentro de los países y la eficacia pedagógica. El UNICEF está apoyando esa iniciativa en toda Asia Meridional.

La tarea de detectar a los niños que no han llegado a dominar competencias concretas ha de ser una tarea diaria de todos los docentes, no una actividad que

espere el momento de los exámenes anuales o los que se realizan al finalizar el ciclo de enseñanza primaria. Las evaluaciones continuas deberían dar lugar a medidas que permitan solucionar el problema de los niños con retraso escolar o ausentes, actividades de enriquecimiento para los niños más “rápidos” y ajustes diarios del ritmo, las estrategias educativas y los materiales de enseñanza.

Esa nueva cultura de evaluación continua en el aula queda representada en algunos países por niveles mínimos de aprendizaje (por ejemplo, la India) o competencias básicas de aprendizaje (por ejemplo, Sri Lanka) respecto de los cuales se puede supervisar de manera regular el progreso de cada niño. El control regular del dominio que los niños tienen de las capacidades básicas no forma parte de la experiencia práctica o de la formación de la mayoría de los maestros de la enseñanza primaria de Asia Meridional.

Evidentemente, se necesitan estrategias para favorecer y reforzar un control regular del nivel de los alumnos, para garantizar que los niños no se queden atrás ni se sientan fracasados. Cuando un niño se percibe a sí mismo como un “alumno fracasado” en las escuelas de Asia Meridional suele verse obligado a repetir cursos o a dejar la escuela. Sin duda, animar a los profesores a entender, utilizar y perfeccionar estrategias para controlar de forma regular el progreso individual de los niños, en vez de enseñar exclusivamente con miras a los exámenes, constituye un importante desafío.

## **Educación y apoyo a los maestros de primaria: búsqueda de mejores soluciones profesionales**

Está resultando difícil cambiar el enfoque de la formación de docentes de la enseñanza primaria pública en la India, Pakistán, Bangladesh y el Nepal. La formación de los maestros en Afganistán ha fracasado. Muchos instructores que forman maestros antes de que ingresen en la enseñanza son hombres que jamás han dado clase en una escuela primaria. Recurren al método de la lección magistral y los exámenes, no utilizan estrategias de participación de los estudiantes y no son un modelo apropiado para los maestros en prácticas, que comienzan sus carreras conociendo únicamente metodologías centradas en el docente. Además, aún no existe una estructura satisfactoria de carrera profesional dentro de la enseñanza primaria, ni oportunidades o incentivos para emprender estudios académicos y profesionales suplementarios.

Varias circunstancias complican esta grave situación en gran parte de la región. Muchos docentes no han recibido formación, sobre todo en zonas rurales. Son muy pocas las maestras capacitadas que pueden servir de modelo de conducta para alentar a las niñas a inscribirse en las escuelas y continuar su escolaridad más allá del ciclo primario. Existen impedimentos profesionales y administrativos para contratar a escala local a personas jóvenes con talento, comprometidas y que se relacionen bien con los niños, aunque quizá no tengan las calificaciones académicas o profesionales necesarias para ser reconocidas oficialmente como docentes.

Las organizaciones no gubernamentales más grandes y eficaces han tratado este último campo como una prioridad. Algunas han elegido como docentes a adul-

tos o adolescentes locales y comprometidos que disfrutan relacionándose con niños, demuestran tener una personalidad adecuada y tienen una actitud positiva hacia el trabajo con niños. Muchos programas de calidad han demostrado que personas con una formación limitada pueden llegar a ser docentes muy eficaces. Eso depende de muchos factores, como la formación inicial intensiva, los cursos de actualización regulares y el intercambio de experiencias profesionales, el apoyo y la supervisión continuados en el aula, unas directrices claramente estructuradas sobre los currículos y materiales adecuados. Para facilitar procesos eficaces de enseñanza/aprendizaje, se limita el número de alumnos por clase (por ejemplo, 30 estudiantes para la Comisión de Progreso Rural de Bangladesh y para la Gono Shahajjo Sangstha, también de Bangladesh) y los maestros son responsables de la asistencia y el progreso de los niños. De esta interesante experiencia se pueden sacar importantes lecciones para los métodos de formación gubernamentales.

No existen soluciones sencillas para todo el ámbito de la educación de los maestros de primaria. A pesar de ello, esta cuestión exige una atención prioritaria para evitar inversiones inútiles en cualquier estrategia que se base en estructuras e instituciones de formación existentes.

Los sistemas escolares y el UNICEF todavía dependen mucho de la formación de instructores para iniciar una “cascada” de modalidades de capacitación posterior como estrategia para la formación en el servicio. Sin embargo, la considerable experiencia internacional al respecto demuestra que es una estrategia defectuosa y que rara vez se traduce en la formación adecuada de los que se encuentran en cada etapa “a lo largo de la cascada”. Sin una preparación obligatoria, una participación activa, algún tipo de examen, cierta atención prestada a cuestiones vinculadas a la acreditación y, sobre todo, apoyo profesional y seguimiento en el trabajo, las inversiones en la formación de instructores resultan muy poco útiles.

Puesto que la formación sigue suponiendo una importante inversión de tiempo y recursos en los programas nacionales apoyados por el UNICEF, con arreglo a una estrategia explícita para el aumento de capacidad, es necesario emprender la investigación de modelos más adecuados y la evaluación de la sostenibilidad de las repercusiones, y prestar atención a las responsabilidades y el seguimiento.

Es conveniente prestar más atención a la autoformación como alternativa a la formación en talleres impuesta o solicitada. La autoformación requiere métodos más minuciosos y a más largo plazo y ofrece mejores posibilidades de aprovechamiento de oportunidades académicas y profesionales por parte de los beneficiarios. El reconocimiento oficial de los estudios, talleres y otras formas de autoformación es complejo y con frecuencia se evita debido a sensibilidades políticas y profesionales.

## **Ampliación del acceso a las tecnologías de la información**

El uso amplio de la enseñanza asistida y gestionada por ordenador es una característica de la mayoría de las escuelas privadas internacionales y selectivas de enseñanza primaria y secundaria. En algunos lugares de la India están apareciendo

tecnologías informáticas de vanguardia y una industria informática fuerte y altamente competitiva.

Sin embargo, numerosas escuelas primarias públicas de Asia Meridional carecen de edificios, aseos, mobiliario e incluso pizarras funcionales. Muchas zonas de la región no tienen energía eléctrica. Millones de personas luchan por encontrar suficiente comida, agua y combustible para calentarse y cocinar cada día. Las condiciones climáticas extremas pueden deteriorar rápidamente unos equipos delicados que no cuentan con medidas de protección especiales.

En Asia Meridional quizá pase algún tiempo antes de que las tecnologías de la información constituyan un elemento corriente en las escuelas primarias a las que acuden los niños más pobres. Precisamente por ese motivo, las políticas voluntaristas en favor de las tecnologías pedagógicas son esenciales para evitar que aumenten aún más las diferencias de instalaciones y programas en detrimento de los niños de las comunidades más pobres.

La tendencia es clara. A medida que se extiende el uso del ordenador, la radio y la televisión, que el equipo y los programas informáticos se abaratan y se hacen más potentes y fáciles de manejar, y que los niños se familiarizan con los medios de comunicación y las tecnologías de la información, Asia Meridional debe prestar mayor atención a la “tercera vía” prevista en Jomtien (como parte de la sexta dimensión de la visión amplia). Responder a la pregunta “¿educación para qué?” requiere que las escuelas contemplen nuevas formas de enseñanza y aprendizaje y que los estereotipos relativos a las carreras profesionales dejen paso a las ideas innovadoras acerca de lo que harán los niños de hoy día para ganarse la vida en el siglo XXI.

Existen muchas posibilidades aún no aprovechadas en Asia Meridional para adaptar el funcionamiento de las escuelas de forma que ayuden a los niños. El potencial de las tecnologías de la información y la igualdad de acceso a las mejores tecnologías y su uso deben integrarse en la nueva reflexión sobre los derechos a una educación básica de calidad.

## **Redescubrir las dimensiones interrelacionadas de la “visión amplia de la educación básica”**

En 1990, todos los países de Asia Meridional hicieron suya la “visión amplia” y el “Marco de Acción” de Jomtien para la educación básica, y los tradujeron en planes de acción y nuevas iniciativas a escala nacional, en especial en el ámbito de la universalización de la enseñanza primaria. Mediante servicios, incentivos y disposiciones legislativas, los gobiernos han alentado a la primera generación de escolares a inscribirse y permanecer en las escuelas primarias. Con estas medidas se ponía en práctica la segunda dimensión de la visión amplia: la enseñanza primaria.

Entre 1990 y 1996, como lo indican los programas del UNICEF de apoyo a los países, prevalecieron los objetivos relativos al acceso: lograr que los niños se matricularan en escuelas primarias y no las abandonaran. Demasiado a menudo se prestó menos atención a métodos de enseñanza/aprendizaje importantes para la vida y consonantes con la cultura, para fomentar una educación integradora y una parti-

cipación activa de los niños de enseñanza primaria durante el proceso de aprendizaje, y aún menos atención a los factores que habían preparado de forma deficiente a tantos niños para ir a escuelas tradicionales. Para muchos, la escuela era un lugar desconcertante, a menudo poco atractivo. La preparación de los niños para la escuela – y de las escuelas para la primera generación de niños que asistían a las clases – se pasaba por alto con demasiada frecuencia.

En la estrategia educativa del UNICEF de 1995 se consideraba que la educación integral de la primera infancia, la educación de adultos, la enseñanza no formal, en casa, abierta, la radio interactiva, etc. eran estrategias de apoyo (más que complementarias). Desde el punto de vista de la organización, el hecho de que el UNICEF se concentre actualmente en la primera infancia y la adolescencia como *complemento* de los esfuerzos en materia de educación de la segunda infancia es un reflejo del cambio de pensamiento necesario si se considera que la Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todos los individuos menores de 18 años.

Los “cuatro pilares” del Informe Delors de 1996 (aprender a saber; aprender a hacer; aprender a ser; aprender a vivir juntos) y quizás aprender a transformarse a sí mismo y a la sociedad en la que uno vive (UNICEF, 1999) indican que se presta mayor atención a los imperativos conexos de “calidad” y “pertinencia” de la educación a todas las edades.

### **Más allá de la educación de la primera infancia como estrategia “de apoyo”**

En la estrategia educativa del UNICEF de 1995 se describía la educación para adolescentes y para la primera infancia como estrategias de apoyo a la educación primaria. Sin duda, este enfoque correspondía a la primacía conferida a la educación primaria en aquel momento, si bien hubo muchos en el UNICEF que sostuvieron que la educación para la primera infancia y la adolescencia tenían que considerarse como estrategias complementarias.

De los numerosos estudios realizados sobre todas las disciplinas relacionadas con niños y gracias a la experiencia adquirida a nivel regional, se desprende con mayor claridad que la primera infancia requiere una serie de programas integrados, intersectoriales y transdisciplinarios. Los profesionales del UNICEF saben que los primeros años de vida son fundamentales para los derechos de supervivencia, crecimiento, desarrollo y participación de todos los niños. No obstante, los programas nacionales no recogen necesariamente esta prioridad en sus análisis de situación, asignaciones de recursos financieros y humanos e inversiones en programas integrados de educación de la primera infancia en los hogares y las comunidades de Asia Meridional.

Actualmente se están apreciando cada vez más las “oportunidades ideales de aprendizaje” durante la primera infancia. Esta apreciación indica que se presta más atención a los primeros tres años de vida, cuando la maleabilidad es mayor. Abordar esta situación es imperativo para el UNICEF y los gobiernos de Asia Meridional, que estaban dispuestos a delegar en el sector privado la responsabilidad de los programas destinados a la primera infancia. La multiplicación de instituciones de ense-

ñanza preescolar con fines de lucro no contribuirá a los esfuerzos realizados para hacer llegar a todos los niños una atención de calidad, independientemente del lugar donde se encuentren o de los recursos de los padres.

Si quedan en manos del sector privado, los niños que puedan sacar el mayor provecho de la socialización y el estímulo que proporcionan los servicios comunitarios tendrán menos probabilidades de experimentarlos. Perdurarán las preocupaciones sobre la preparación de los niños para ir a la escuela. Además, para muchos de los que van a establecimientos preescolares privados en países que carecen de requisitos en cuanto a nivel y acreditación, la experiencia que viven los niños no es en absoluto feliz. A menudo pasan años en entornos de aprendizaje deficientes que son prolongaciones de mala calidad de las escuelas tradicionales basadas en la memorización. No es eso lo que el UNICEF defiende al hablar del derecho de cada niño a programas familiares y comunitarios de calidad en los que se combinen las mejores prácticas en materia de atención integrada.

Una experiencia considerable en programas de nutrición y salud estimuló al UNICEF a asegurarse de que también se incluían los componentes psicosociales y de estimulación temprana de la educación de la primera infancia. Las medidas adoptadas para trabajar por sectores (por ejemplo, mediante proyectos relativos a la nutrición o la salud) han sido menos eficaces de lo previsto. Unas medidas combinadas y cuidadosamente estructuradas con respecto a los derechos de los niños a sobrevivir, crecer y evolucionar deben converger a nivel de la familia y la comunidad, incluso en el supuesto de que los ministerios encargados de los servicios a las familias y los niños conserven su carácter sectorial y una coordinación mínima.

Las nuevas técnicas informáticas y la evolución tecnológica en disciplinas como la pediatría, la nutrición y la neurobiología del desarrollo inducen a los profesionales de la primera infancia a dedicar la máxima atención al período comprendido entre los 9 meses y los 3 años, cuando la supervivencia, el crecimiento y el desarrollo son más importantes y el desarrollo neurológico es más maleable.

Las consecuencias verificables, permanentes e irreversibles de la negligencia durante este período vital previo al nacimiento y durante los tres primeros años de vida incitaron al UNICEF a escoger como prioridad principal más allá del año 2000 la educación de la primera infancia, la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y la protección de los niños. Esta prioridad se reflejará en los programas de los países, mediante la asignación de personal y recursos, las estrategias y los programas de cooperación.

### **“Situar los objetivos” de la educación obligatoria más allá de la educación primaria**

Como reflejo de la estrategia educativa del UNICEF de 1995, el foco de atención en Asia Meridional durante buena parte del decenio ha sido fundamentalmente la educación primaria (en especial los tres primeros niveles de “supervivencia”), que funciona principalmente en el sector público. Este enfoque combinaba la asignación especial de los recursos para reducir las diferencias de acceso a la escuela y a la cali-



dad de enseñanza para las niñas, así como para niños a los que se negaba la posibilidad de recibir educación. En la mayoría de los programas nacionales se prestaba menos atención a la adolescencia y la primera infancia.

En cambio, en la estrategia educativa del UNICEF de 1999 se abordó la interconexión de la educación en todos los niveles:

- en el hogar para los niños de 0 a 2 años;
- programas comunitarios y transdisciplinarios de educación de la primera infancia que preparen a los niños para la escuela y la vida;
- escuelas “atractivas para los niños” que sean eficaces, eficientes y pertinentes para las vidas de los niños, en los niveles tanto primario como secundario;
- atención especial a las competencias para la vida, la participación y la calidad de los procesos de enseñanza/aprendizaje para todos los adolescentes, y no sólo para los que van a escuelas de enseñanza académica; y
- oportunidades de estudiar durante toda la vida.

Los enormes beneficios de que las niñas reciban educación están bien explicados en el *Informe Mundial sobre la Educación* de la UNESCO (1995, pág. 27), en el que una serie de gráficos muestran las relaciones entre el número de años de educación de las niñas y la edad en que contraen matrimonio, el número de hijos y el tamaño deseado de la familia. Las consecuencias de la educación de las niñas son más evidentes entre las que han seguido estudiando después del primer ciclo. Se casan más tarde, prevén tener menos hijos y tienen menos hijos.

Además, los derechos de los niños, tal como figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño, forman definitivamente parte del orden del día de gobiernos y organismos intergubernamentales como la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional. La situación intolerable de miles de niños trabajadores en Asia Meridional privados de infancia y escolaridad está siendo analizada de forma cada vez más minuciosa.

Aunque en los países de Asia Meridional existen sanciones legales contra el trabajo infantil y el matrimonio prenúbil, su puesta en práctica es limitada, lo cual revela los valores implícitos de patriarcado, explotación y corrupción que hacen que estas prácticas se perpetúen. A esto se añaden ambigüedades sobre lo que es mejor para los niños que han finalizado la educación primaria pero que aún no han llegado a la edad legal para tener un trabajo remunerado o casarse. Mientras no se hayan corregido estas anomalías y se hayan tratado sus causas fundamentales, el trabajo infantil y el matrimonio prenúbil perdurarán.

Existen pruebas convincentes de que el desarrollo nacional está directamente relacionado con una fuerza laboral bien educada, y que una educación pertinente para la vida y el empleo después del primer ciclo es una inversión necesaria y eficaz de los recursos nacionales.

Los países de Asia Meridional que deben hacer frente a presiones demográficas están tomando conciencia de la utilidad de invertir en la educación de las niñas. La mayoría han promulgado leyes para “cambiar los objetivos” e imponer un ciclo obligatorio de educación básica de siete u ocho años para que haya coherencia entre la escolaridad obligatoria y la edad mínima de empleo. Cuestiones relativas a la

salud y el estilo de vida, y la preparación para un empleo satisfactorio, también están recabando una atención creciente, lo cual muestra el interés por responder a la pregunta “¿educación para qué?”

Los esfuerzos encaminados al desarrollo requieren que se preste atención y se asignen recursos urgentemente a estrategias, currículos y entornos más eficaces para que los adolescentes prosigan algún tipo de educación básica, en contextos de pobreza en los que tradicionalmente tienen que trabajar o casarse.

Otro ejemplo que facilita Population Action International (1998) de la relación entre la tasa de escolarización de las niñas en la educación secundaria y la tasa de natalidad entre las adolescentes podría beneficiarse de más análisis sobre las variaciones de la tendencia global mundial (Figura 1).

## **Relaciones de colaboración**

Para poner en práctica las dimensiones de la visión amplia los nuevos socios han tenido que explorar medidas innovadoras de las que se pueden encontrar ejemplos en todos los países de Asia Meridional. Se han concebido y perfeccionado estrategias para responder a varias dificultades:

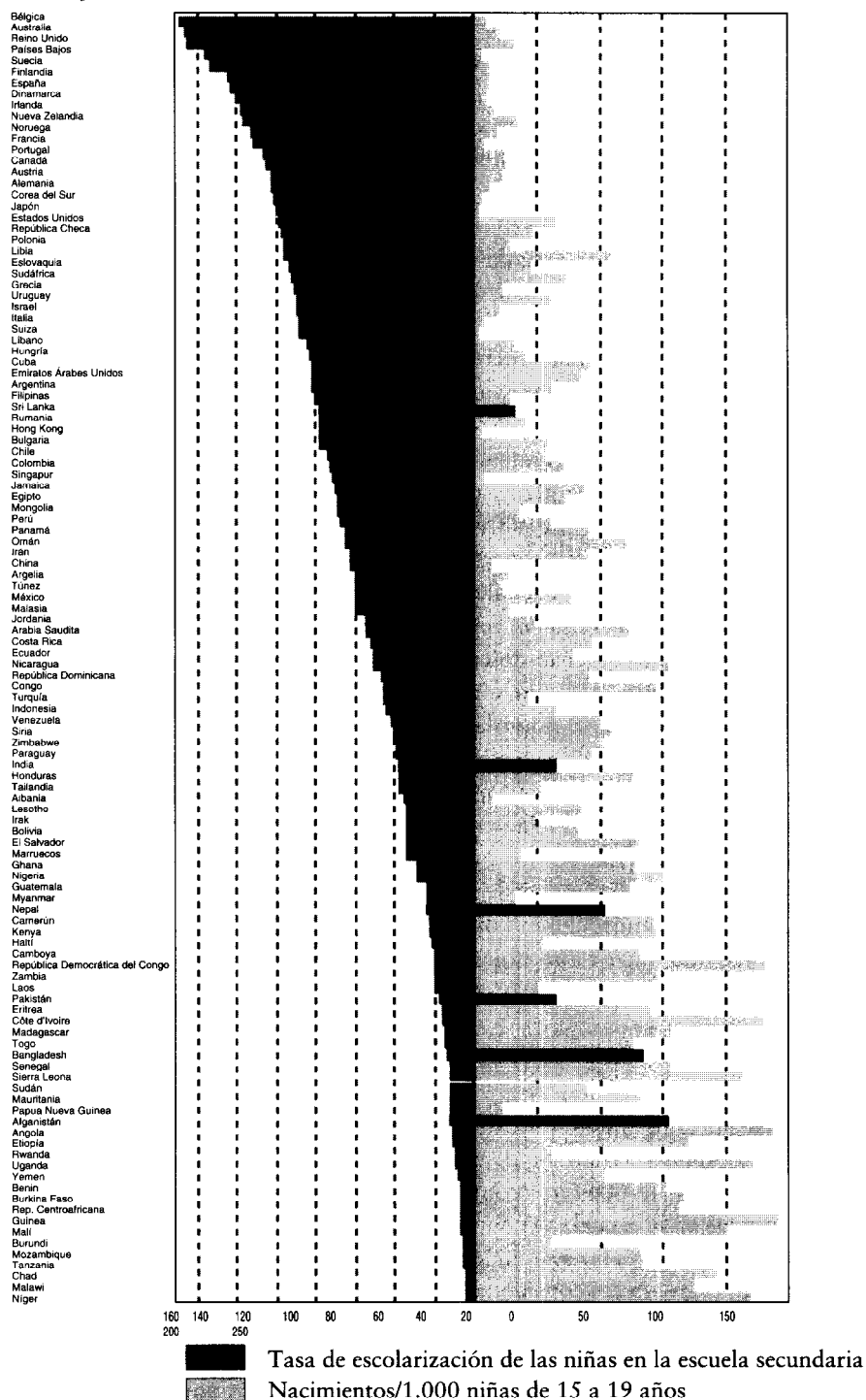
- atraer y retener a los niños que no van a la escuela o que trabajan (por ejemplo, programas coordinados por organizaciones no gubernamentales en países grandes, escuelas comunitarias, enseñanza simultánea de distintos grados);
- reducir el analfabetismo de adultos (por ejemplo, campañas de alfabetización masivas);
- animar a los jóvenes, en particular a las chicas, a seguir estudiando después de la educación primaria (por ejemplo, subsidios de educación secundaria/planes de becas);
- utilizar los medios de comunicación de masas (por ejemplo, radio interactiva, educación abierta);
- ampliar el acceso a la atención de la primera infancia y a los programas educativos (por ejemplo, Servicios Integrados para el Desarrollo del Niño en la India); y
- analizar los resultados del aprendizaje (por ejemplo, estudios relativos a la evaluación de competencias básicas).

Se necesitan soluciones más creativas, cierto compromiso nacional y recursos adecuados para garantizar que los programas innovadores se incorporen a la corriente general de acción, en el marco de relaciones duraderas de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil. Proseguir con la visión ampliada e informar sobre todas las dimensiones enunciadas, no sólo sobre la enseñanza primaria, requerirá un apoyo continuado y aliento por parte de los copartícipes de la Educación para Todos.

## **Concentración intensiva en los distritos, política de descentralización y asignación de recursos**

Los países más grandes han optado por estrategias innovadoras y vanguardistas cuyo componente principal es la movilización de la comunidad para que se haga

FIGURA 1. Educación secundaria de las niñas y tasa de natalidad entre las adolescentes  
(Population Action International, 1998)



cargo de los servicios, los programas, la información y la gestión de la educación básica. Esta tendencia es coherente con las decisiones de carácter político de transferir mayor autoridad, responsabilidad y recursos a los servicios administrativos descentralizados (por ejemplo, un servicio de distrito o subdistrito, como un comité de desarrollo de una localidad).

Al mejorar el acopio, cotejo, análisis y presentación de datos, se prestará mayor atención dentro de la programación basada en los derechos al fomento de una asignación de los recursos dirigidos a los niños, familias y escuelas que más necesitan un apoyo adicional.

Cuando se utilizaron las nuevas herramientas de presentación en “Child Info” para demostrar el valor de la cartografía subnacional en el planteamiento de cuestiones y la asignación de recursos, los funcionarios del Ministerio de Educación de Nepal manifestaron aún más interés por la Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000, ya que ésta constituía una oportunidad de evaluar la situación de la educación en su país.

Paralelamente a esta tendencia hacia la descentralización, el UNICEF lucha contra las dificultades que plantean la gestión de los recursos y el tiempo, derivadas de este alejamiento significativo de las estrategias “verticalistas” tradicionales. Los índices de gastos de los programas de los países son variables, las repercusiones y los procesos relativos a la calidad se suelen evaluar mal, y la creación de nuevas asociaciones y alianzas requiere tiempo y esfuerzos. Las modalidades de trabajo de las comunidades, el gobierno descentralizado, las Naciones Unidas y los donantes están evolucionando, pero no se ha demostrado de forma convincente el valor añadido, y ha aumentado notablemente el tiempo dedicado a las reuniones interinstitucionales.

Algunos ensayos realizados con “agentes de extensión” son alentadores y razonablemente eficaces en relación con el costo, pero plantean problemas de sostenibilidad y pertenencia. Puesto que se están reduciendo los recursos habituales, unas funciones más dinámicas de las oficinas locales del UNICEF en el ajuste y el control de la ejecución deben coincidir con los recursos financieros y humanos transferidos, una mayor autonomía de acción y la responsabilidad por el proceso y las repercusiones.

## Conclusión

Al haberse ajustado a una óptica basada en los derechos, los programas de cooperación del UNICEF en materia de educación están experimentando cambios sustanciales. Conseguir un objetivo (como que un 95% de niños y niñas en edad escolar estén inscritos en la escuela primaria) ya no se puede considerar suficiente mientras haya niños cuyo derecho a la educación básica aún no sea realidad. A su vez, eso ha despertado un interés considerable por los niños excluidos y las estrategias necesarias para garantizar que tengan acceso a una enseñanza básica de buena calidad. A medida que se difunde la utilización de los nuevos instrumentos de presentación, cada vez son más evidentes las diferencias dentro de los países, y los esfuerzos se

centran en adoptar estrategias más eficaces para que todos los niños se inscriban en las escuelas, asistan a clase con regularidad, reciban una enseñanza y finalicen sus estudios.

El trabajo a nivel subnacional, nacional, regional y mundial asociado con la Evaluación de la Educación para Todos en el Año 2000, ha renovado el interés por el cuidado de bebés y niños pequeños, así como por los servicios y el apoyo que necesitan quienes se ocupan de ellos. Los programas educativos destinados a los niños pequeños son indicadores de que la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y la protección dependen en gran manera de lo que sucede en la infancia. La educación de la primera infancia para la supervivencia, el crecimiento, el desarrollo y la protección de bebés y niños pequeños ha surgido como una cuestión prioritaria a escala mundial en el UNICEF en concordancia con su mandato dentro del sistema de las Naciones Unidas y con las pruebas que indican que la mayor flexibilidad neurológica se da en los primeros años de vida.

A medida que los países modifican sus expectativas y los niveles educativos y los sitúan más allá de la enseñanza primaria, el UNICEF ha ido modificando su apoyo programático en beneficio de los adolescentes y, en el contexto de la educación, ha tratado las aptitudes esenciales y la capacidad de asegurarse medios de subsistencia como elementos necesarios de todo entorno de aprendizaje pertinente.

A partir de estas perspectivas amplias de la educación básica, el UNICEF debe adquirir más experiencia en el trabajo con sus socios, usar de forma más eficaz las nuevas tecnologías de la información, responder a las dificultades que plantean los programas integrados, y garantizar que su apoyo es eficaz en el contexto de la programación basada en los derechos.

## Nota

1. Este artículo se basa en una ponencia presentada en la Reunión sobre Educación Básica en Asia en el Banco Mundial, Washington, DC, 8 de marzo de 1999.

## Referencias

- Delors, J. *et al.* 1996. *La educación encierra un tesoro*. Madrid, UNESCO/Santillana. (Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional de Educación sobre la Educación para el siglo XXI, el Informe Delors).
- Jonsson, U. J. 1997. *Needs versus rights: discussion paper* [Las necesidades frente a los derechos: documento de trabajo]. Katmandú, Oficina Regional del UNICEF para Asia Meridional.
- Population Action International. 1998. *Girls' secondary education and teen birth rate* [La enseñanza secundaria para niñas y el índice de natalidad entre las adolescentes]. Washington, DC, Population Action International. (Cartel.)
- UNESCO. 1995. *Informe mundial sobre la educación*, París, UNESCO.
- . 1996. *Education for All: Achieving the goal. Statistical document for the Mid Decade Meeting of the International Consultative Forum on Education for All: Amman, Jordan, 16-19 June 1996*. [Educación para Todos. Alcanzar el objetivo. Documento estadís-

- tico para la reunión de mediados de decenio del Foro Consultivo Internacional sobre Educación para Todos: Ammán, Jordania, 16-19 de junio de 1996]. París, UNESCO.
- UNICEF. 1990. *Los niños primero. Declaración Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Convención sobre los Derechos del Niño*. Nueva York, UNICEF.
- . 1999. *Progress, challenges and future strategies in basic education* [Progresos, desafíos y futuras estrategias en la educación básica]. Nueva York, UNICEF. (Junta Ejecutiva, Período anual de sesiones, junio de 1999.)
- UNICEF. Oficina Regional para Asia Meridional. 1996. *Atlas of South Asian children and women* [Atlas de niños y mujeres de Asia Meridional, Katmandú, Oficina Regional del UNICEF para Asia Meridional].

# LA EDUCACION PARA LA IGUALDAD

---

## ENTRE LOS SEXOS:

---

### LA EXPERIENCIA DE LOK JUMBISH

---

*Anil Bordia*

---

#### **Antecedentes**

##### LA ENSEÑANZA COMO HERRAMIENTA PARA LA PLENA PARTICIPACION

Se suele dar por sentado que la enseñanza reducirá las desigualdades en los países en desarrollo mediante el aumento de conocimientos y competencias de los más pobres. En realidad, la enseñanza aumenta y perpetúa las desigualdades. Los privilegiados y los ricos tienen acceso a una serie de medios educativos que los preparan para reforzar su control sobre los recursos. En cambio, a los pobres y los marginados se les brinda un tipo de enseñanza que los desalienta, crea obstáculos que dificultan la finalización de los estudios y, suponiendo que prosigan, rara vez los habilita para poder cambiar verdaderamente su situación social y económica.

La situación de disparidad entre los sexos es igualmente grave e incluso más compleja y, a menudo, la enseñanza la intensifica. Las estadísticas y las conclusiones de investigaciones realizadas por estudiosos occidentales muestran que existe una relación de causa a efecto entre la educación básica que se imparte a mujeres y los parámetros de desarrollo: cuanto mayor sea el nivel de instrucción que hayan recibido, mayores son las consecuencias que ello tendrá en la fertilidad, la supervivencia de los niños, etc. Sin duda es cierto que las mujeres que participan en programas de alfabetización o enseñanza primaria aprenden a vivir en la sociedad, tienen

---

*Versión original: inglés*

*Anil Bordia (India)*

Participó activamente en la formulación de la política educativa de la India de 1986. Antiguo Secretario del Ministerio de Educación de ese país (1987-1992). Creador del Proyecto Lok Jumbish, del que fue Presidente entre 1992 y 1999. Correo electrónico: [bordia@datainfosys.net](mailto:bordia@datainfosys.net)

la oportunidad de reflexionar y adquieren una mayor capacidad para tomar decisiones. No obstante, en los cambios observados en los modelos de comportamiento también influyen otros numerosos factores como: el nivel de instrucción del cónyuge, los medios de comunicación, la situación económica, el acceso a servicios de asistencia sanitaria, entre otros.

Si el objeto de la enseñanza y el aprendizaje es permitir que las personas sean independientes y responsables, la contribución que aporta a esa meta la enseñanza básica que se imparte a las niñas en muchas de las escuelas y programas de alfabetización financiados por los gobiernos de los países en desarrollo es reducida. Los conocimientos de materias como el idioma o las matemáticas es mucho menor de lo que cabría esperar; el aislamiento de las niñas no sólo se tolera, sino que forma parte del sistema; no se enseña en absoluto a hacer frente a las tensiones y dificultades de la adolescencia y se reprime la creatividad. No hay duda de que es necesario desprenderse de este tipo de educación y aceptar plenamente que la educación de las mujeres y las niñas sólo puede significar algo si fomenta el pleno ejercicio de sus derechos. Una educación que no contribuya a cambiar la situación actual de subordinación de la mujer, una situación en la que la mujer no es una persona, debería considerarse inaceptable.

#### LA POLITICA EDUCATIVA NACIONAL INDIA: 1986-1992

Aunque la Constitución de la India (1950) prevé que el Estado ofrezca las mismas oportunidades a todos los ciudadanos, independientemente de su clase, casta, religión, raza o sexo, los documentos en que se fijan directrices en materia de educación no hacen más que reclamar mejores oportunidades educativas para las niñas. En los seis planes quinquenales que precedieron a la Política Nacional sobre Educación y en varios comités y comisiones se expresó preocupación por el gran desfase existente entre la educación que reciben los varones y las niñas, y se instó a que éstas disfrutasen de un mayor acceso a la enseñanza mediante más escuelas, programas de educación no formal e incentivos económicos.

La política antes citada fue formulada en un momento en el que en todo el país se oían los ruegos de los militantes a favor de la igualdad de la mujer. Se argumentó que las repercusiones de un aumento de los servicios manteniendo las estructuras existentes serían mínimas, y que dicho aumento no contribuiría a mejorar la condición de la mujer. La política nacional fue elaborada tras consultas de amplio alcance, y el documento en que se plasmó fue aprobado por las dos cámaras del Parlamento de la India en mayo de 1986. El artículo titulado "Educación a favor de la igualdad de las mujeres" fue acogido como una exhortación sin reservas a reorientar la educación hacia la cuestión fundamental del desarrollo social. En la Política Nacional se afirma que:

La educación se utilizará como agente para promover un cambio radical en la condición de la mujer. Para neutralizar las numerosas distorsiones del pasado, habrá medidas especialmente ideadas para favorecer a la mujer. El Sistema Educativo Nacional desempeñará una



función positiva e intervencionista en favor de la potenciación de la mujer. Fomentará el desarrollo de nuevos valores mediante una reforma de los programas de estudio, libros de texto, cursos de formación y orientación de maestros y profesores, encargados de tomar decisiones y administradores, y la participación activa de las instituciones de enseñanza. Será éste un acto de fe y de construcción social (India, Ministerio de Educación, 1986a).

Como resultado de un cambio en la conducción política del país, en 1992 se consideró necesario revisar la Política Nacional y, a tales efectos, se creó un comité compuesto por eminentes pedagogos y autoridades que, en realidad introdujo pocos cambios en la citada política y ninguno en el artículo sobre la educación de la mujer. En el Programa de Acción revisado, el capítulo sobre “Educación en pro de la igualdad de las mujeres” pasó del cuarto puesto al primero, y se hizo hincapié en lo siguiente:

La educación en pro de la igualdad de la mujer es demasiado importante para dejarla librada de las propensiones individuales a quienes tienen a su cargo la responsabilidad de llevar los programas a la práctica. Todos los agentes, organismos e instituciones del ámbito de la educación a todos los niveles deben tomar en cuenta los problemas de las disparidades entre los sexos y garantizar que las mujeres reciban la parte que legítimamente les corresponde en todos los programas y actividades educativos (India, Ministerio de Educación, 1986b).

Lamentablemente, la exhortación a favor de una reorientación de todos los programas educativos para que propiciaran el objetivo de la igualdad de la mujer tuvo un efecto muy limitado. El resultado inmediato más importante fue Mahila Samakhya [Mujeres que hablan de igual a igual], un programa elaborado por el gobierno central que apuntaba fundamentalmente a crear colectivos de mujeres, basándose en el supuesto de que cuando las mujeres se reuniesen para compartir sus experiencias y reflexiones, inevitablemente pedirían que las niñas y mujeres adultas recibieran una educación adecuada. Aunque así fue en los cinco Estados en los que el programa se ejecutó durante más de diez años, éste nunca adquirió una gran magnitud y las lecciones que permitió sacar no se utilizaron a gran escala.

La Política Nacional esbozó el marco de un sistema educativo nacional y dio prioridad absoluta a la universalización de la enseñanza primaria. Tras la aprobación de esa política por el Parlamento hubo una gran actividad: se pusieron en marcha la Misión Nacional de Alfabetización y el proyecto Mahila Samakhya, y se prestó atención a la preparación de proyectos de universalización de la enseñanza primaria para los dos estados más atrasados desde el punto de vista de la educación, esto es, Bihar y Rajastán.

## **Lok Jumbish**

### **ASPECTOS DESTACADOS**

Lok Jumbish es un proyecto de universalización de la enseñanza primaria en el Estado de Rajastán que fue aprobado en mayo 1992. *Lok* es una palabra hindi que viene del sánscrito y significa “el pueblo” y *Jumbish*, una palabra urdu/persa que

quiere decir “movimiento”. Yuxtapuestas, dan no sólo la idea de movimiento del pueblo sino también para el pueblo. Los objetivos de Lok Jumbish son lograr que todos los niños cursen como mínimo cinco años de instrucción y mejorar la calidad de la enseñanza. También pone énfasis en cuestiones relacionadas con la igualdad: entre varones y niñas, entre los sectores desfavorecidos desde los puntos de vista social y educativo y el resto de la sociedad, y entre niños con discapacidades y los demás. Uno de los objetivos es poner en marcha medidas de movilización de las masas, en particular las mujeres, para que tomen conciencia de su difícil situación y procuren adquirir los medios para salir de ella, contribuyendo así a la universalización de la enseñanza primaria y al desarrollo humano y social global.

Desde un principio, la participación del pueblo y la igualdad entre los sexos se consideraron metas y estrategias. Las otras medidas importantes eran:

- la descentralización;
- la mejora de la condición de los maestros y profesores;
- la insistencia en la calidad de todos los programas y actividades;
- la revisión y evaluación como parte integrante de las actividades;
- la gestión mediante misiones; y
- la promoción de innovaciones.

#### EJECUCION DE LAS FASES I Y II (1992-1998)

Lok Jumbish se ha ejecutado en dos fases: la Fase I (1992-1995) fue una fase piloto en la que se probaron las estrategias y se determinó su viabilidad. En la Fase II (1995-1998) se extendió el alcance del proyecto a unos 12 millones de personas. La ejecución del proyecto se llevó a cabo por circunscripciones, cada una compuesta por unas 150.000 personas – que a su vez están divididas en núcleos de entre 25 y 35 localidades. Se invitó a organizaciones no gubernamentales a hacerse cargo de la ejecución del proyecto en estos núcleos.

Normalmente, el trabajo en las localidades comenzaba con la creación de un ambiente propicio, utilizando para ello las técnicas de contacto personal, las formas tradicionales y populares de comunicación y los medios de comunicación. Los principales mensajes transmitidos estaban relacionados con la condición de la mujer, por qué es importante poner en tela de juicio la relación actual entre hombres y mujeres y por qué, en nuestros días, es necesaria la enseñanza básica. A continuación, en cada localidad se formaba un equipo básico, la mitad de cuyos miembros eran mujeres. También se creaba otro grupo compuesto únicamente de mujeres. Estos grupos recibían una preparación intensiva para la elaboración de mapas escolares y el microplaneamiento. Junto con los docentes de las localidades y los trabajadores de Lok Jumbish, los grupos realizaban encuestas casa por casa con el fin de determinar qué niños no iban a la escuela y por qué razones no lo hacían. Como a menudo no se contaba a las niñas, en esta encuesta sí se prestó especial atención a determinar qué niñas no acudían a la escuela. Se debatió bastante acerca de las razones por las cuales los padres no consideran necesario que sus hijas reciban instrucción y a lo largo de esas conversaciones se examinaron el papel y las responsabilidades de

las mujeres, de modo que la comunidad pudo meditar sobre las repercusiones de la pasividad y subordinación por la que se caracteriza la condición actual de las mujeres. El proceso de microplaneamiento comprendía componentes de planificación familiar e infantil para asegurar no sólo que todos los niños se matricularan en la escuela, sino también que asistieran con regularidad a clase y permanecieran en el sistema escolar.

Al mismo tiempo, se hizo un estudio de la escuela y una evaluación de la necesidad de instalaciones adicionales. Se estableció un contrato tácito en dos sentidos: la administración de Lok Jumbish se comprometía a suministrar fondos para reparar los edificios de las escuelas y construir instalaciones suplementarias, y la comunidad local a hacer la presión necesaria sobre todas las familias para garantizar que todos los niños se inscribieran y siguieran asistiendo a clase. La comunidad local también aseguraba que seguiría prestando atención a la universalización de la enseñanza primaria y a conseguir contribuciones voluntarias para mantener los edificios y cubrir algunos gastos. Se delegó el poder de tomar decisiones sobre cuestiones como construir una nueva escuela, un centro de enseñanza no formal o contratar a más profesores (lo cual se justifica según las normas establecidas por Lok Jumbish) a un comité local que también supervisa los progresos realizados hacia la universalización de la enseñanza primaria.

El proyecto Lok Jumbish comprendía asimismo un programa global de mejora de la calidad de la educación que incluía los siguientes elementos:

- mejora de la infraestructura;
- suministro de material didáctico y pedagógico, comprendida una biblioteca para la escuela;
- reforma del currículo para que se basara en las competencias de los niños;
- preparación de libros de texto basados en el nuevo programa;
- periodos de diez días, celebrados cada año, de formación de profesores y reuniones mensuales de dos días;
- mejora de las técnicas de evaluación de los educandos; y
- mejora de la supervisión de la escuela.

Durante la Fase II se registraron formidables progresos. La inscripción de niñas aumentó en un 10%-11% anual y la de niños en un 5% aproximadamente. La retención y el paso de una clase a la siguiente también experimentaron mejoras impresionantes. Se adoptaron patrones de referencia sistemáticos y se empezaron a realizar pruebas al cabo de dos años para medir los progresos realizados en dos asignaturas: lengua y aritmética. La tasa anual de mejora ha girado en torno al 7%-8% en ambas materias.

#### LA IGUALDAD DE GENERO

En el marco del proyecto Lok Jumbish se aspira a impartir la misma enseñanza a varones y niñas y se considera que la educación es un instrumento para que la igualdad de la mujer se haga realidad. Presentamos un resumen los diversos principios que han determinado el enfoque de Lok Jumbish:

- Es preciso entender las raíces de la desigualdad entre varones y niñas con respecto a la enseñanza. El hecho de que éstas no reciban instrucción obedece principalmente a la forma en que las familias y la comunidad perciben la función que desempeñan.
- No se podrá avanzar hacia la igualdad en la enseñanza si las cuestiones de la igualdad entre hombres y mujeres, y la dignidad y la condición de la mujer no se plantean en todos los foros. Deben crearse nuevas tribunas y grupos de mujeres para tener un conocimiento crítico de las dificultades con las que éstas tropiezan.
- Si el trabajo se centra principalmente en las mujeres, debe haber cierto predominio femenino en los núcleos, y no basta sólo con designar a mujeres; éstas deben tener además la confianza y la capacidad necesarias para actuar de forma eficiente en una sociedad dominada por los hombres.
- Si no es posible encontrar trabajadoras en algunas zonas remotas y atrasadas en cuanto a la educación, en el marco del proyecto se deben crear instituciones especiales para impartir enseñanza y formación a mujeres que puedan actuar en el terreno.
- Para que la educación sea un instrumento al servicio de la igualdad de la mujer es preciso que los currículos y los libros de texto fomenten esa dimensión, pero es posible que ello no baste, porque si las maestras y profesoras se encuentran aisladas y trabajan incómodas, y las niñas estudian en condiciones de mayor pasividad incluso que los varones, no hay muchas esperanzas de que el currículo mejorado pueda producir un cambio. Deben adoptarse medidas para revisar la totalidad del proceso de enseñanza y aprendizaje.
- Lok Jumbish se rige por la convicción de que debería abolirse por ley el trabajo asalariado de los menores hasta los 14 años de edad y velará por que se aplique de forma rigurosa. No obstante, en las circunstancias que imperan actualmente en la India, un gran número de menores, especialmente de niñas, siguen trabajando en casa. La elaboración de programas de educación no formal de calidad es un requisito previo para conseguir la generalización de la enseñanza primaria. Si estos programas son de buena calidad, serán un instrumento para fomentar la capacitación y la autonomía de las niñas.
- La toma de decisiones descentralizada que haga eficaz el recurso al microplaneamiento se traducirá en improvisaciones innovadoras que permitan satisfacer las necesidades particulares de aprendizaje de los niños más desatendidos, y en especial las niñas, que viven en zonas rurales alejadas. El apoyo a la innovación debería ser parte integrante del sistema.

#### MEJORA DEL INDICE DE PARTICIPACION

Gracias a la elaboración de mapas escolares, lo primero que hace el movimiento Lok Jumbish cuando comienza su labor en una localidad, es determinar si se puede establecer un punto de referencia en cuanto a la participación. Una de las conclusiones más alarmantes que se obtuvieron a partir de la elaboración de mapas esco-

lares en unas 4.000 localidades (de las aproximadamente 38.000 que cuenta el Estado de Rajastán), es que el índice de participación de niñas en la enseñanza primaria era de un 30%-35%, frente al 60%-65% que figuraba en las estadísticas oficiales. Esta realidad alarmante requería un método innovador para determinar la referencia correcta. Ante esta dificultad, la elaboración de mapas escolares se llevó a cabo con dos propósitos: cerciorarse de que la información era correcta y convertirlo en un instrumento de movilización. Se decidió que, además de un equipo básico para la localidad (constituido para llevar a cabo las encuestas casa por casa), se crearía un grupo de mujeres que trabajaría con otras mujeres. La finalidad era que toda la comunidad participara en un análisis de la situación real en cuanto a la participación de niñas en la enseñanza primaria y a la participación de mujeres en todas las actividades relacionadas con el desarrollo. Tras varios meses de esfuerzo sostenido, se pudo contar con varias mujeres capaces de expresarse claramente que, a su vez, trabajan con sus compañeras para plantear cuestiones relacionadas con la discriminación de que son objeto las mujeres y su exclusión, así como la de las niñas y de las oportunidades que brinda el desarrollo. Junto con las medidas adoptadas para mejorar y ampliar las instalaciones y la sensibilización a las disparidades entre los sexos en el sistema escolar, la creación y la puesta en marcha de grupos locales constituye el punto de partida para lograr una mayor participación de las niñas.

La experiencia de Mahila Samkhya fue similar. Haciendo referencia a los colectivos femeninos de los pueblos, Laxmi Krishnamurty y Sharada Jain observaron:

Se partía del supuesto de que las mujeres serían las primeras en poner seriamente en entredicho los estereotipos relativos a las funciones de ambos sexos y de que la comunidad las seguiría: eso sólo bastaría para refutar las razones que se aducen para justificar el que las mujeres no tengan acceso al mundo de la enseñanza. El primer paso era, pues, facilitar el acceso mediante el la formulación de preguntas (Jain y Krishnamurthy, 1996).

Junto con los mapas escolares, el microplaneamiento hace posible que la comunidad local avance hacia la universalización de la enseñanza primaria. Un aspecto digno de mención del microplaneamiento es que así los habitantes de la comunidad conocen a las familias y a los niños excluidos de la enseñanza primaria o que no asisten a la escuela con regularidad. La comunidad local presiona a esas familias para que envíen a sus hijos a la escuela o a un centro de educación no formal. El otro aspecto interesante es que permite que los administradores de las circunscripciones y núcleos básicos estén al corriente de los problemas que afectan a distintas localidades. He aquí dos ejemplos de ello.

#### *Educación de los niños pertenecientes a minorías*

En Rajastán varias circunscripciones tienen numerosos habitantes mulsumanes, especialmente las de los distritos de Alwar y Bharatpur, en la región de Mewat, dominada por los meo, comunidad musulmana de agricultores y ganaderos.

Una de las circunscripciones del distrito de Bharatpur es el de Kaman. Según el

censo de 1991, los meo constituyen aproximadamente el 70% de su población total. La circunscripción está atrasada por lo que a la instrucción se refiere, con un índice global de alfabetización de un 29% aproximadamente; entre los meo éste no es superior al 19%, y entre las mujeres, es insignificante.

En 1994, el mapa escolar reveló que casi el 60% de los niños y el 90% de las niñas que pertenecían a la comunidad meo no asistían a la escuela, aunque un número elevado iba a las mezquitas para recibir una enseñanza religiosa, pero que no comprendía ningún idioma indio moderno ni matemáticas, lo cual se traducía en la exclusión de esos niños de la enseñanza corriente.

Los contactos entre los miembros de Lok Jumbish y las familias meo de las localidades mostraron que en realidad no se había hecho nada para atraer a aquellos niños a la escuela. Había una falta de confianza mutua entre los maestros y la comunidad. Los meo querían que sus hijos aprendieran urdu, lo que no formaba parte del currículo, y además estaban disconformes con los criterios y el nivel de la enseñanza impartida en las escuelas.

Los miembros de Lok Jumbish pertenecientes a las comunidades pensaron que con la ayuda de los imames (sacerdotes) de las mezquitas se podría convencer a los padres de que enviasen a sus hijos a la escuela. Los imames accedieron a condición que los niños siguieran recibiendo las enseñanzas religiosas en la mezquita durante una hora y media diaria. La participación de la población y los maestros en la elaboración del mapa escolar contribuyó a evitar la incomunicación entre la escuela y la comunidad.

A partir de julio de 1995, se puso en marcha el nuevo programa en 13 escuelas. En cada una de ellas se reparó el edificio, se proporcionó el equipo necesario, y se nombró a un profesor cualificado de urdu, conocido como Urdu Shiksha Karmis (literalmente, trabajador de la enseñanza del urdu), y a tres supervisores. Si bien el hindi siguió siendo el idioma en que se impartía la enseñanza, se introdujo el urdu como materia opcional desde el nivel I.

La reacción ante esta iniciativa fue muy positiva. Empezó a surgir una demanda para que se adoptara el mismo programa en varias localidades en que predominaban los meo. Se decidió ampliar el programa de 13 a 42 pueblos a partir de 1996-1997, y a 84 en 1997-1998.

Como se observa en el Cuadro I, la influencia del programa en la matrícula de niños meo ha sido espectacular.

CUADRO 1. Índice de participación de niños en la enseñanza primaria: 42 pueblos de la circunscripción de Kaman en los que se enseña urdu desde hace más de tres años

Participación de niños (%)	Varones		Niñas	
	Meo	Otros	Meo	Otros
En el momento de elaborar los mapas	42,19	58,47	11,05	37,71
En septiembre de 1998 (unos tres años más tarde)	84,41	61,10	56,24	46,00

Un aspecto digno de mención del programa es que tanto las comunidades musulmanas como las que no lo son (hindúes y sijs) están aprendiendo el urdu como un idioma más, lo cual hace de él un instrumento de cohesión social. Las principales beneficiarias del programa son, por supuesto, las niñas de las familias meo.

Aprovechando la experiencia de Kaman, se ha puesto en marcha un programa similar en otras dos circunscripciones.

### *Adolescentes campesinas*

Los Balika Shikshan Shivirs [campamentos para niñas adolescentes] son campamentos que funcionan como internados para niñas procedentes del medio rural, que no han podido aprovechar la oportunidad de recibir enseñanza y que no se encuentran en condiciones de acudir a los centros de enseñanza no formal. Lok Jumbish se inspiró en la labor de la Fundación M. Venkatarangaiya (FMV) del distrito de Ranga Reddy, en Andhra Pradesh. La FMV ha conseguido emancipar a los niños de la servidumbre y el trabajo asalariado y les facilita acceso a la enseñanza mediante campamentos de una duración determinada. En 1996, dos equipos de Lok Jumbish visitaron la FMV y observaron que las niñas que estaban en aquellos campamentos aprendían con más rapidez porque estaban libres de presiones sociales y de otras obligaciones que las distrajeran y también porque eran algo mayores.

De enero a mayo de 1997, se pusieron en marcha, con carácter experimental, cuatro campamentos-internado de cuatro meses y medio de duración. En cada uno de ellos participaron entre 125 y 190 niñas de edades comprendidas entre los 9 y los 14 años. Convencer a los padres para que enviasen a sus hijas a estos campamentos era un paso audaz dado el entorno sociocultural de Rajastán. Otra de las dificultades era conseguir que las niñas permaneciesen allí. El trabajo realizado con los grupos de mujeres fue una ayuda.

Durante su estancia en el campamento, un 25% de las niñas alcanzó un nivel de instrucción correspondiente al nivel IV, un 50% finalizó el nivel III y un 25% llegó al nivel II o quedó por debajo de éste. Se observó que las niñas mayores aprendían con más rapidez. Las niñas también recibieron enseñanzas sobre salud e higiene. La organización de los campamentos contribuyó a la creación de un entorno favorable a la educación de las niñas en los pueblos, lo cual se ha traducido en un mayor número de inscripciones y de retención de las niñas tanto en las escuelas tradicionales como en los centros de enseñanza no formal.

Habida cuenta del éxito de los primeros cuatro campamentos, en 1997 se organizaron 13 campamentos más de seis meses de duración, de los cuales pudieron beneficiarse unas 1.700 niñas. Más de 100 niñas que habían asistido a los cuatro primeros campamentos volvieron a participar para finalizar los niveles IV y V,

En cada campamento había entre siete y diez profesoras, que recibieron la ayuda continua de personal local cualificado. Como mínimo, los maestros debían haber cursado el segundo ciclo de enseñanza secundaria, aunque la mayoría de ellos tenía cualificaciones superiores al mínimo especificado. La formación que recibieron duraba 21 días, de los cuales entre cinco y siete eran de trabajo de campo, para

familiarizarse con los pueblos de donde iban a proceder las chicas que participarían en los campamentos. Estimulados por los resultados de los campamentos, los habitantes de los pueblos también ofrecieron distintas formas de apoyo.

El Dr. Manzoor Ahmed, del UNICEF, visitó estos campamentos y alentó a la Asociación UNICEF del Japón a que prestase ayuda financiera, gracias a la cual se organizaron otros cinco campamentos. También se destinó una parte de esos fondos a actividades de seguimiento y a la organización de campamentos de menor duración para quienes ya habían participado en los anteriores.

#### LA SENSIBILIZACION A LA DISPARIDAD DE GENERO EN EL SISTEMA ESCOLAR

Se consideró que la sensibilización a la disparidad de género en el sistema escolar era una tarea difícil. Los maestros y profesores, ya sean hombres o mujeres, son los cimientos de los valores de la clase media, empapados de todos los preconceptos sobre las funciones que competen a ambos sexos. Los padres esperan que en las escuelas se enseñe a sus hijas a ser “educadas”, es decir, a no mezclarse con chicos, a ser sumisas y prepararse para el matrimonio tradicional. Tanto los varones como las niñas son víctimas de su educación: las niñas se infravaloran y están dispuestas a tolerar su condición inferior; y los varones, totalmente conscientes de su masculinidad, están acostumbrados a que se les trate como si fueran superiores a las niñas.

Se han puesto en marcha intervenciones bien planificadas para que la sensibilización a la cuestión de la disparidad entre hombres y mujeres se incorpore al sistema escolar. Si bien los logros han sido limitados, los inicios prometen un verdadero cambio en los próximos años. Éstas son algunas de las iniciativas adoptadas:

##### *Currículo y libros de texto*

La introducción de currículos y libros de texto centrados en las competencias para los niveles I-VII brindó la oportunidad de revisarlos desde el punto de vista de las disparidades entre hombres y mujeres: se procuró no sólo eliminar los prejuicios basados en el sexo, sino también modificar la imagen de la mujer en la familia y la sociedad, y echar los cimientos de una verdadera comprensión de lo que son la igualdad y las desigualdades. También se están haciendo esfuerzos para lograr que el nivel de aprendizaje de las niñas sea comparable al de los varones, al igual que su participación en los procesos de aprendizaje.

##### *Perfeccionamiento de los docentes en ejercicio*

Casi un 60% de los maestros de las escuelas que se encuentran en la zona en que actúa Lok Jumbish asisten a los cursos anuales de perfeccionamiento. Son una oportunidad de plantear problemas relacionados con las disparidades entre hombres y mujeres pero, además, fomentan la sensibilización a estas cuestiones gracias a ciertas disposiciones, como por ejemplo:



- un número razonable de mujeres especialistas;
- la insistencia en que los docentes de ambos sexos trabajen juntos en un entorno de dignidad y respeto mutuo;
- medidas especialmente destinadas a que las maestras participen activamente en el proceso de aprendizaje; y
- no permitir que las maestras asuman papeles estereotipados, como por ejemplo dedicarse a cocinar, servir la comida, comer aparte, etc.

### *El ambiente escolar y la supervisión*

Con la ayuda de supervisores que, se espera, velarán por la aplicación del currículo revisado, en las escuelas se está pasando gradualmente de los estereotipos en cuanto a las funciones masculinas y femeninas a cierta sensibilización a este tema. En ocasiones, las integrantes de los Foros de Maestras (a que nos referiremos a continuación) actúan como consejeras no oficiales de las alumnas; éstas comienzan a protestar cuando consideran que en el ambiente escolar no se respeta su dignidad.

### *Foros de Maestras (WTF)*

En 1994 se instauró, de forma experimental, uno de estos foros en la circunscripción de Pisangan con la intención de aumentar la participación de las maestras en los campamentos-internado que les están destinados y alentarlas a convertirse en formadoras. Las maestras estimaron que estos foros constituían un medio eficaz de poner fin al aislamiento y sentirse autónomas. Sin prisa pero sin pausa, estos foros se han convertido en un medio importante para mejorar la imagen que las maestras tienen de sí mismas. Las integrantes de los foros también prestan ayuda a los grupos de mujeres de los pueblos. Las maestras se han dado cuenta de que la igualdad entre hombres y mujeres en la educación es una cuestión importante para ellas y de que su imagen en la comunidad puede verse mejorada mediante una mayor dedicación profesional.

En la actualidad, 3.000 maestras son miembros activos de los Foros en 40 de las 58 circunscripciones en las que se ha puesto en marcha el proyecto Lok Jumbish, lo cual ha tenido consecuencias importantes para ellas y para la escuela:

- las integrantes de los Foros se expresan mejor y pueden plantear sus problemas a sus supervisores con confianza;
- ha aumentado el número de instructoras y de especialistas;
- los foros de maestras organizaron cinco campamentos de formación de docentes en los que la participación femenina fue de casi del 100%;
- los foros también organizaron programas de formación de fomento de las competencias profesionales y la autonomía destinados a las maestras que los integran, y están publicando boletines y revistas sin ayuda;
- las integrantes de los foros han organizado ferias juveniles y campamentos de educación sanitaria destinados a madres;
- en algunas zonas, los foros han comenzado a trabajar en colaboración con

- trabajadoras de otros departamentos para que haya cierta coordinación entre los servicios que se prestan en las zonas rurales; y
- la mayoría de los foros actúan para garantizar la igualdad entre los sexos en el aula dando a las niñas la responsabilidad de organizar diversas actividades escolares.

### *Campamentos para chicas que asisten a la escuela*

La subordinación y discriminación que experimentan las niñas en la familia y la sociedad también se da en las escuelas. De hecho, el patriarcado lo refuerzan tanto los maestros varones como las mujeres. De ahí que en las escuelas el ambiente de aprendizaje pasivo afecte de forma más acentuada a las niñas que a los varones. Esta cuestión se planteó en varias ocasiones en reuniones de grupos de expertos sobre currículos y sobre los problemas relacionados con las disparidades entre los sexos celebradas en los Estados. Se propuso organizar un campamento para niñas de los niveles VI a VIII.

Los objetivos de esos campamentos son ayudar a las niñas a vencer su timidez y desarrollar la confianza en sí mismas, inculcarles un sentido crítico sobre su situación e informarlas sobre los cambios afectivos y físicos que tienen lugar en la adolescencia. Otro objetivo importante es hacer que sean conscientes de la oportunidad de aprender de forma activa, que se les ha negado porque no podían participar en las actividades escolares.

En noviembre de 1997, se organizó el primer campamento de una semana de duración en el que participaron 28 niñas de cinco establecimientos del segundo ciclo de enseñanza primaria. Un grupo de cuatro especialistas, de las cuales dos formaban parte del foro de maestras, dirigieron el campamento.

El campamento fue una revelación. Salieron a la luz muchos problemas a los que deben hacer frente las niñas en la escuela, entre ellos:

- falta de aseos o imposibilidad de utilizarlos;
- burlas o comportamiento grosero de los varones;
- actitud negativa de los maestros, que aconsejan a las niñas que sean tolerantes con la forma en que se comportan los varones;
- estilo de enseñanza carente de interés, los maestros no hacen ningún esfuerzo por estimular la participación de las niñas;
- falta de una persona en quien las niñas puedan confiar; y
- falta de interés de los padres por las condiciones en las que estudian las niñas.

No sólo se trataron estos temas, sino que el campamento constituyó una oportunidad para compartir experiencias comunes y para que las niñas imaginasen a la *nai ladki* (la niña nueva). Las niñas también aprovecharon la oportunidad para aprender a montar en bicicleta, y algunas incluso se atrevieron a la motocicleta. Otros resultados fueron los siguientes:

- en opinión de todos, deberían organizarse más campamentos;
- deberían organizarse campamentos para varones y hacer un esfuerzo para convencerlos de que traten a las niñas con delicadeza;

- en todas las escuelas primarias de ciclo superior, deberían construirse aseos y mantenerlos limpios; y
- se podría formar a algunas de las participantes como especialistas para organizar otros campamentos.

Como medida complementaria, el grupo de *boys scouts* de esas mismas escuelas organizó un gran campamento. Las niñas que habían asistido al primer campamento hicieron representaciones para explicar su punto de vista y participaron en los debates. Al final del campamento, los varones cocinaron para las niñas.

Estos campamentos no tardaron en llamar la atención de los miembros de Lok Jumbish de otras zonas. Las integrantes de los foros de maestras estaban interesadas en encargarse de organizar campamentos para niñas. A lo largo de 1998 y 1999, se organizaron 17 campamentos más para niñas y tres para varones. Hasta la fecha, 1.020 niñas y 225 niños se han beneficiado de ellos.

#### ENSEÑANZA NO FORMAL

El programa de enseñanza no formal de Lok Jumbish comenzó en mayo/junio de 1993 a escala muy reducida. Habida cuenta de las experiencias desalentadoras que habían constituido esos programas en otras partes del país, en un principio se estaba en contra de su creación en el marco del proyecto. No obstante, dada la demanda registrada cuando se elaboraron los mapas escolares, Lok Jumbish no tuvo más remedio que poner en marcha un programa de este tipo bien planificado de dos años de duración y a tiempo parcial.

Al principio, se siguió el modelo formulado por el gobierno central y se utilizaron los libros de texto redactados por el Consejo Nacional de Investigación y Formación Pedagógicas. A mediados de 1994 se hizo obvio que, a menos que se adoptaran medidas correctivas, la enseñanza no formal impartida en el marco de Lok Jumbish podía adolecer de los mismos problemas que los programas oficiales. Tras amplias consultas, se llegó a la conclusión de que la única solución era introducir el nuevo currículo centrado en las competencias elaborado por Lok Jumbish y ampliar la duración del curso a cinco años (tres para los niños de 11 y 12 años) para que los educandos pudieran completar la instrucción primaria.

No había duda de que el público principal de la enseñanza no formal lo constituirían niñas, y ello debía tomarse en cuenta en las características fundamentales del programa. Por esa razón, se fijaron tres principios por los que debía regirse el programa de educación no formal de Lok Jumbish:

- debía haber convalidaciones entre los sistemas de educación formal y no formal;
- debía reducirse la distancia entre la educación formal y la no formal; ambas debían sacar provecho de los puntos fuertes de la otra; y
- el programa debía ser flexible en todos los aspectos organizativos.

Si bien al principio el programa de enseñanza no formal se ejecutó a pequeña escala, la demanda no tardó en aumentar. La dirección de Lok Jumbish, consciente de la necesidad de una supervisión continua, solicitó a un organismo de evaluación conocido (Operations Research Group, Nueva Delhi) que evaluase el programa en 1996

y en 1998. En general, las conclusiones de ambas evaluaciones fueron positivas. Según ellas, prácticamente todos los centros de educación no formal funcionaban, los instructores trabajaban con buen ánimo, la comunidad sentía el programa como algo propio y lo reclamaba, y el nivel de instrucción adquirido por los alumnos era tan bueno como el del sistema escolar formal. A finales de 1997, existían 2.326 centros de enseñanza no formal en los que se impartía instrucción a unos 15.000 varones y unas 31.000 niñas. Se había creado un estricto sistema de supervisión y se habían establecido servicios de formación de instructores en 40 de las 58 circunscripciones.

#### LUCIDEZ CON RESPECTO A LA SITUACION DE LA MUJER EN LAS INSTANCIAS DIRECTIVAS

Es absolutamente fundamental que en las instancias directivas se tenga conciencia de las desigualdades que padece la mujer. Deberían crearse las condiciones para poder nombrar una proporción razonable de mujeres que ocupen cargos de responsabilidad. Las mujeres deberían estar en condiciones de trabajar en pie de igualdad con los hombres y no ceñirse a unas expectativas estereotipadas. Tendrían que disfrutar además de unas condiciones de trabajo e instalaciones adecuadas por lo que se refiere a la seguridad y las comodidades indispensables.

Debería reconocerse el papel de las mujeres en la familia y la responsabilidad que supone la maternidad. También se les debe permitir trabajar en horarios y lugares adecuados. Habría que reconocer que, por lo general, deben cargar con estas dos responsabilidades y se les deben facilitar las cosas.

Deberían modificarse las circunstancias que se traducen en un aislamiento de las mujeres, en lo individual y consideradas como grupo. Lok Jumbish intenta crear colectivos y redes de mujeres para conseguir que realicen su potencial. Deben adoptarse las medidas necesarias para evitar el abuso sexual y el acoso psicológico y de otra índole. De producirse este tipo de abusos, deben adoptarse sanciones penales ejemplares.

Las mujeres deben participar en la toma de decisiones, entendiéndolo por ello no sólo las que se refieren a las empleadas o a las mujeres y niñas en un medio escolar o relacionado con la enseñanza, sino la toma de todo tipo de decisiones, comprendidas las referentes a política y finanzas. Por último, unas instancias de gestión de la educación que tomen en cuenta las disparidades entre los sexos deben tener la capacidad de hacer partícipe de esas preocupaciones a la totalidad del sistema educativo y controlar sus repercusiones.

A continuación se destacan tres de los aspectos concretos de la gestión de Lok Jumbish que contribuyeron de forma significativa a crear un entorno en el que se da cabida a la preocupación por las disparidades entre los sexos.

#### *Desarrollo de los recursos humanos que tome en cuenta la situación de la mujer*

El desarrollo de los recursos humanos comienza en los núcleos básicos. Cuando una mujer se suma a las filas de Lok Jumbish en este nivel no ha tenido grandes oportunidades de trabajar en contacto directo con hombres, ni de relacionarse con la

comunidad en general. En un primer momento, se organizan con estas mujeres programas de formación que les están destinados exclusivamente para que adquieran confianza en sí mismas y mejoren su capacidad de expresión y de recibir una formación en grupos mixtos. También se alienta al personal que se ocupa de los núcleos básicos a organizar sus propios encuentros. En una segunda etapa, se organizan cursos de formación para personal de la enseñanza mixta, y luego, programas similares de formación y desarrollo de recursos humanos para todas las categorías de personal.

#### *Directrices sobre los abusos sexuales y la condición de la mujer*

En agosto de 1997, el Tribunal Supremo de la India pronunció una sentencia histórica sobre el abuso y el acoso sexual. Tras indicar lo que constituye un abuso y acoso sexual, ordenó que todas las organizaciones e instituciones establecieran unas directrices preventivas firmes, y que cuando se produjesen tales casos, sancionaran enérgicamente a los autores de esos delitos. En Lok Jumbish consideramos que debíamos ir más allá de la decisión judicial y establecer unas directrices para codificar la cuestión de la condición de la mujer. Se preparó un documento en el que figuraban directrices sobre el tema. Dicho documento consta de los siguientes artículos:

- resumen de las indicaciones del Tribunal Supremo;
- definición del abuso y el acoso sexual;
- definición de Lok Jumbish de lo que es una actitud de respeto hacia la mujer;
- tipos de actos que revelan una falta de respeto hacia la mujer;
- medidas que deben adoptarse para impedir el abuso sexual y fomentar el respeto a la mujer;
- pena que ha de imponerse en caso de falta.

#### *Nombramiento de mujeres y formación de directivos*

En los núcleos básicos hay una neta mayoría de mujeres que trabajan – aproximadamente dos tercios. A nivel de las circunscripciones y los Estados, la proporción es algo menor. Se procura seleccionar a mujeres para prácticamente todas las categorías de puestos, e incluso se dejan vacantes algunas plazas si no se han recibido suficientes candidaturas de mujeres. También se toman medidas dinámicas de previsión: por ejemplo, como en las zonas donde viven tribus y en las desérticas no había suficientes candidatas, en 1995 se creó un Instituto-Residencia para la Formación y la Educación (WRITE) en Jalore y en 1997 otro en Jhalawar. En estas instituciones, las jóvenes reciben instrucción de nivel VIII como máximo y se las prepara para trabajar para Lok Jumbish en zonas remotas. La iniciativa ha tenido un éxito considerable, ya que gracias a ella se puede contar con suficientes mujeres preparadas.

## **Conclusiones y recomendaciones**

El análisis del problema del acceso de las niñas a la educación básica se ha abordado en innumerables comités y comisiones, seminarios y talleres, libros y publicaciones. En algunos aspectos, la experiencia de Lok Jumbish reitera lo que ya se sabe,

pero teniendo en cuenta que el proyecto ha obtenido resultados satisfactorios a gran escala, las conclusiones que se pueden sacar de la experiencia merecen que se le preste atención en la India y en otros países de Asia Meridional atrasados desde el punto de vista de la educación.

#### FORMULAR UNA POLITICA CLARA

Las declaraciones de política claras pueden facilitar la labor de los investigadores. A menudo, los dirigentes políticos manifiestan muy buenas intenciones, pero no tienen el propósito de hacer lo necesario para llevar esas ideas a la práctica. Pese a ello, una declaración de política sí puede ser una herramienta útil si está en manos de quienes se ocupan de las tareas de defensa y promoción de las organizaciones que desean aplicar esa política.

#### UNA PLENA PARTICIPACION

¿Estamos dispuestos a defender la idea de que la educación debe ser un proceso que cree las condiciones para una participación plena en la sociedad? Lo que respondamos determinará si todas las niñas y los varones recibirán o no una educación básica, y de ser afirmativa la respuesta, de qué tipo de enseñanza se tratará. El factor más importante que influye en la participación de las niñas en la enseñanza primaria es la imagen que se tenga del papel que la mujer ocupa en la sociedad. Provocar un verdadero cambio llevará mucho tiempo. Lo que se puede hacer en lo inmediato es plantear interrogantes sobre las estructuras de poder y la manera en que éstas subordinan a la mujer. Los padres, y más especialmente las madres, pueden cambiar su actitud de indiferencia y apoyar más a sus hijas para que reciban instrucción si participan en un proceso de reflexión y de compromiso colectivo.

#### LA POBLACION NECESITA SENTIRSE PARTICIPE

En general, las comunidades rurales se consideran ajenas a la situación real de la enseñanza primaria, la salud en el medio rural, etc. Los datos oficiales y la información facilitada por funcionarios de las localidades no suelen ser fiables, de modo que la gente dice vaguedades como: "las escuelas no funcionan" o "la mayoría de los niños que pueden ir a la escuela ya lo hacen". A los habitantes de los pueblos no les interesa saber cómo se desglosan los datos, analizarlos ni determinar cuál es la situación real de la enseñanza impartida. La experiencia de Lok Jumbish muestra que la participación de los habitantes de las localidades en las encuestas y los análisis puede ser un instrumento para crear las condiciones de una participación plena y constituir el punto de partida de ciertas mejoras.

#### LA EDUCACION NO FORMAL ES INDISPENSABLE

Los programas de educación no formal de un mínimo de tres horas diarias durante todo el año son una condición *sine qua non* para la generalización de la enseñanza

primaria en la India. Debido a la creencia, a menudo atribuida a Gandhi o a Vinoba Bhave, de que el trabajo en casa es no sólo inevitable, sino además aconsejable, hay quienes apoyan enérgicamente la enseñanza no formal y la prefieren a la institucional. No parecen darse cuenta de que prácticamente todos los niños que trabajan en casa lo hacen bajo coacción y están en inferioridad de condiciones con respecto a los que asisten de forma regular a escuelas de relativamente buena calidad. También resulta bastante obvio que cuando mejore el nivel de enseñanza de las escuelas públicas, los niños que asistan a centros de educación no formal se quedarán atrás. Ahora bien, ni el carácter obligatorio por ley ni la persuasión impedirán que un número elevado de niños trabaje. Además, al menos un 10% de los niños vive en pueblos pequeños que no tienen acceso a la escolarización. Por todo ello, la educación no formal constituye, para aproximadamente un 15% del grupo de edad comprendido entre los 6 y los 14 años, la única posibilidad de recibir enseñanza. De esos niños, que deben hacer frente a múltiples desventajas, por lo menos las dos terceras partes son niñas; sólo esto es una razón convincente para organizar programas de enseñanza no formal de calidad y para incluir en ellos mecanismos que propicien la participación plena.

#### LA MEJORA DE LA ESCUELA ES FUNDAMENTAL

La mayoría de los padres se sienten decepcionados por la educación de sus hijos cuando ésta no es de calidad. Además, cuando sí lo es, por sí sola, favorece la realización del potencial de las personas. Dos aspectos merecen especial atención en este sentido: el primero está relacionado con la creación de un sistema de enseñanza en el que se atienda a todos los niños y en que, de ser necesario, reciban clases de recuperación. El segundo aspecto tiene que ver con el aprendizaje activo en comparación con la situación existente en la India, caracterizada por la pasividad, el silencio y la inactividad. Un aprendizaje que sea el polo opuesto a la pasividad y que, además, sea interactivo, prepara a los niños para ser previsores y dinámicos en la vida, para un razonamiento positivo, y los dota de la capacidad de resolver problemas y de aprender durante toda su existencia.

#### EL MICROPLANEAMIENTO COMO RECURSO PARA HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS

El planeamiento de la educación tradicional, que adoptan tanto las entidades oficiales como los organismos de financiación externos, prevé servicios de tipo general. Pocos son los esfuerzos que se realizan para concebir métodos que contribuyan a determinar las necesidades especiales. Ese tipo de planeamiento de la educación no toma en consideración la diversidad. El microplaneamiento sí ayuda a identificar grupos y zonas geográficas que necesiten especial atención. Un contacto directo con la comunidad local puede ayudar a buscar modos de enfrentarse a problemas insolubles; para tratar estas situaciones también es preciso fomentar la utilización de métodos innovadores.

## LA IMPORTANCIA DE LA GESTION

Una dirección que tenga en cuenta las disparidades entre los sexos es una condición fundamental para reorganizar la enseñanza, de tal modo que resulte útil para alcanzar el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres. Su función más importante es transmitir mensajes claros en cuanto a su determinación de hacer realidad el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres, muchachas y niñas. Del mismo modo, a todos los niveles, el personal de dirección debería estar atento a los demás y mostrarse capaz de comprender las dificultades con que tropiezan las mujeres, en particular las que trabajan en el terreno. Unos programas de formación de calidad pueden hacer que los trabajadores tengan más confianza en sí mismos, e imbuir a hombres y mujeres de un espíritu que les permita tratarse en pie de igualdad, mostrando hacia las ellas la consideración especial necesaria para que sus condiciones de trabajo sean seguras y libres de problemas. Un buen sistema de evaluación que forme parte del programa puede garantizar la revisión periódica de los aspectos fundamentales de éste, y la introducción de las medidas correctivas necesarias. Con una cuidadosa supervisión, debería ser posible determinar si el programa avanza efectivamente hacia la igualdad de oportunidades de enseñanza para las niñas y si se está materializando el objetivo de considerar la educación como instrumento para la igualdad de la mujer.

## Referencias y bibliografía

- Aikara, J. 1998. *Lok Jumbish project: an evaluation* [El proyecto Lok Jumbish: una evaluación]. Mumbai, Tata Institute of Social Sciences.
- Anandalakshmy, S.; Jain, S. 1997. *Shiksha karmi: a paradigm shift in the delivery of primary education* [Shiksha karmi: un cambio en el paradigma de la enseñanza primaria]. Jaipur, Sandhan Research Centre.
- Banco Mundial. 1997. *Primary education in India* [La enseñanza primaria en la India]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Chowdhury, S. 1999. *Education for All in Rajasthan: a case-study with focus on innovative strategies* [Educación para Todos en Rajastán : una monografía centrada en las estrategias innovadoras]. Nueva Delhi, National Institute of Educational Planning and Administration.
- Gobierno de la India. 1974. *Towards equality: report of the Committee on the Status of Women in India* [Hacia la igualdad: informe del Comité sobre la Condición de la Mujer en la India]. Nueva Delhi.
- Gobierno de la India. Ministerio de Educación. 1966. *Education and national development – Report of the Education Commission* [Enseñanza y desarrollo nacional – Informe de la Comisión de Educación]. Nueva Delhi.
- . 1986a. *National policy on education 1986* [Política nacional sobre educación 1986]. Nueva Delhi. (Revisada en 1992.)
- . 1986b. *National policy on education 1986: programme of action* [Política nacional sobre educación 1986: programa de acción]. Nueva Delhi. (Revisada en 1992.)
- Gobierno de la India. Ministerio de Desarrollo de Recursos Humanos. 1988. *Mahila Samakhya – a conceptual framework* [Mahila Samakhya – un marco conceptual]. Nueva Delhi.



- . ——. 1990. *Lok Jumbish: people's movement for education for all* [Lok Jumbish: conocimiento por el pueblo y para el pueblo a favor de la educación para todos]. Rajastán; Nueva Delhi.
- Govinda, R. 1997. *School mapping and de-centralized management in Lok Jumbish* [La elaboración de mapas de escuelas y la gestión descentralizada de Lok Jumbish]. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- Haleh, A.; Alikhan, F. (comps.). 1997. *Empowering women for development* [La plena participación de la mujer en pro del desarrollo]. Hyderabad, Booklinks Corporation.
- Hirway, I.; Mahadevia, D. 1999. *Issues in gender development in Rajasthan* [Cuestiones relativas a la evolución de la igualdad entre los sexos en Rajastán ]. Ahmedabad, Centre for Development Alternatives.
- Jain, S.; Krishnamurthy, L. 1996. *Empowerment through Mahila Sangha: Mahila Samakhya experience* [La plena participación mediante el proyecto Mahila Sangha: la experiencia de Mahila Samakhya]. Jaipur, Sandhan Research Centre.
- Jain, S.; Srivastava, K.; Mathur, K. 1986. *Exploring possibilities: a review of the Women's Development Programme in Rajasthan* [Explorando las posibilidades: análisis del Programa de Desarrollo de la Mujer en Rajastán ]. Jaipur, Institute of Development Studies.
- Lok Jumbish. 1992-1998. *Annual reports* [Informes anuales]. Jaipur, Lok Jumbish Parishad.
- Lok Jumbish Parishad. 1996. *Shala manchitran aur sookshma niyojan margdarshika* [Directrices para la elaboración de mapas de escuelas y el microplaneamiento]. Jaipur, Lok Jumbish Parishad.
- . 1998. *Lok Jumbish project document phase III (1998-2003)* [Documentos sobre el proyecto Lok Jumbish, Fase III (1998-2003)]. Jaipur, Lok Jumbish Parishad. (Mimeo.)
- M. Venkatarangaiya Foundation. 1998. *Reaching the unreached* [Llegar a los desatendidos]. Secunderabad.
- Mathur, R. 2000. *Taking flight – adolescent girls camps in Lok Jumbish* [Campamentos de adolescentes en Lok Jumbish]. Bangkok, UNESCO.
- Mishra, R.; Batliwala, S.; Ramachandran, V. 1994. *Integrating gender concerns into mainstream programmes – a conceptual framework* [La integración de la problemática de la igualdad entre los sexos como parte de los programas: un marco conceptual]. Nueva Delhi, UNICEF, India Country Office.
- Nayyar, U.; Duggal, J. 1997. *Women's equality and empowerment through curriculum – a handbook for teachers at upper primary stage* [La igualdad y la plena participación de la mujer mediante los programas de estudio: manual para docentes del ciclo superior de enseñanza primaria]. Nueva Delhi, Consejo Nacional de Investigación y Capacitación Educativas.
- Operations Research Group. 1996 y 1998. *Evaluation of non-formal education programme of Lok Jumbish project* [Evaluación del programa de educación no formal del Proyecto Lok Jumbish]. Jaipur, Lok Jumbish Parishad.
- Ramachandran, V. 1998. *Bridging the gap between intention and action – girls' and women's education in South Asia* [Acortar las distancias entre la intención y la acción: la enseñanza para niñas y mujeres en Asia Meridional]. Bangkok, ASPBAE/UNESCO.
- Sharada, A. L. 1998. *Adhyapika Manch [Women Teachers' Forum] in Lok Jumbish: a mid-term evaluation* [Adhyapika Manch (foro de profesoras) en Lok Jumbish: evaluación de mitad de período]. Jaipur, Sandhan Research Centre.
- Sharma, S. 1997. *Gender prashikshan – sambhavana aur seema* [Formación y condición de la mujer: posibilidades y limitaciones]. Jaipur, Sandhan Research Centre.

- Sharma, S.; Gupta, A. 1997. *Mahila Samook [women's groups] in Lok Jumbish: situational analysis* [Mahila Samoooh (grupos de mujeres) en Lok Jumbish: análisis de la situación]. Jaipur, Sandhan Research Centre.
- Sharma, S.; Saxena, B. 1996. *Gender samvedanshilta aur shiksha* [Sensibilización a la cuestión de las disparidades entre los sexos y enseñanza]. Jaipur, Sandhan Research Centre. (Informe sobre un taller a nivel del Estado en Udaipur.)
- UNESCO. 1992. *Promotion of primary education for girls and disadvantaged groups* [Fomento de la enseñanza primaria para niñas y grupos desfavorecidos]. Bangkok, APEID.
- USAID. 1998. *Educating girls: a development imperative* [Educar a las niñas: un imperativo para el desarrollo]. Washington, USAID. (Informe de la Conferencia.)

# LA FINANCIACION DE LA EDUCACION SUPERIOR: MODELOS, TENDENCIAS Y OPCIONES

*Mark Bray*

En muchos estudios comparativos y de otro tipo se ha demostrado la utilidad de considerar la región mundial como unidad de análisis (Halls, 1990; Kazamias y Spillane, 1998; Arnové y Torres, 1999). Aunque en la mayoría de las regiones (y Asia no es una excepción) existe una diversidad interna considerable, también existen características comunes. Es más, en la búsqueda del entendimiento conceptual, la diversidad puede ser tan útil como la uniformidad, pues el análisis de los contrastes ayuda a descubrir rasgos que, de no ser así, podrían pasar inadvertidos. En este artículo sobre la financiación de la educación superior se intenta descubrir rasgos comunes en medio de la diversidad y sacar a la luz sus enseñanzas. Aunque se refiere a Asia en su conjunto y en sus elementos, en ocasiones surgen también las diferencias y semejanzas entre Asia y otras partes del mundo.

El artículo empieza situándose en el contexto, la zona geográfica que abarca la región y la naturaleza de las sociedades que la integran. Después se ofrecen datos relativos a la naturaleza de la educación superior para señalar en primer lugar las necesidades que es preciso financiar ahora, y luego las necesidades que habrá que atender y financiar en el futuro. Todo ello nos lleva a comentar la naturaleza de la

*Versión original: inglés*

*Mark Bray (Reino Unido)*

Director del Centro de Investigación de Educación Comparada, Universidad de Hong Kong. Asistente del Secretario General del Consejo Mundial de Sociedades de Educación Comparada (WCCES), miembro del equipo de dirección de la Sociedad de Educación Comparada de Asia (CESA), y Presidente de la Sociedad de Educación Comparada de Hong Kong (CESHK) entre 1998 y 2000. Autor de muchas obras sobre el tema de la educación comparada y en concreto sobre la financiación de la educación. Ha sido asesor de múltiples organizaciones, como la Fundación Aga Khan, el Banco Asiático de Desarrollo, la UNESCO, el UNICEF y el Banco Mundial. También se ha dedicado a la enseñanza, la consultoría y diversas tareas en África, Europa, América del Norte y el Pacífico. Correo electrónico: m.bray@hkucc.hk

financiación privada y pública de la educación superior y los modelos de pago de cuotas por los estudiantes, y concesión de becas o créditos. También se tratan temas como los costes unitarios que soportan las instituciones y de qué modo podrían éstas generar ingresos. El capítulo final constituye la síntesis y las conclusiones.

## El contexto

Es preciso partir de unas consideraciones sobre las fronteras geográficas de la región. No es fácil llegar a un acuerdo sobre estas fronteras, pues la región se puede definir de distintas formas según las distintas finalidades. Como señaló Su (1999, pág. 329), por ejemplo, las definiciones clásicas de Asia contemplan cinco subregiones principales: Asia Rusa, Asia del Suroeste, Asia Meridional, Asia del Sureste y Asia Oriental. No obstante, las definiciones más modernas tienden a centrarse en estas tres últimas y a excluir Asia Rusa y Asia del Suroeste. Dependiendo de las finalidades, se incluyen o no Australia y a las islas del Pacífico. En este artículo consideraremos que los países limítrofes que pertenecen a la región son: al Oeste Afganistán, al Norte Mongolia, al Este Taiwán y al Sur las Maldivas. Los países que abarca la región figuran en el Cuadro 1.

El Cuadro 1 ofrece también estimaciones en cuanto al número de habitantes, el Producto Nacional Bruto (PNB), el Producto Interior Bruto real (PIB) ajustado para ver la paridad de poder adquisitivo (PPA) y el Índice de Desarrollo Humano calculado según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el Cuadro se observan las diferencias de población, desde 300.000 habitantes en las Maldivas hasta 1.230.400.000 en China. También se aprecian las diferencias de PNB per cápita (desde 200 \$ USA en el Nepal hasta 31.490 \$ USA en el Japón) y del PIB per cápita (desde 943\$ PPA en Tayikistán hasta 31.165\$ IPA en Brunei Darussalam). Estos factores inciden directamente en la configuración y extensión de la educación superior, así como en las formas de financiación.

También se pueden apreciar otros aspectos de la diversidad entre los países mencionados. Por ejemplo, en lo referente a los sistemas políticos, algunos países han pasado recientemente del comunismo al capitalismo (por ejemplo, Camboya, Kirguistán, Mongolia); otros han tenido siempre regímenes capitalistas (República de Corea, Pakistán, Filipinas) y otros (como la República Popular de China, la República Democrática Popular de Laos, o Viet Nam) se siguen rigiendo por sistemas socialistas con un fuerte componente de economía de mercado en la mayoría de los casos. La ideología política repercute en la filosofía y orientación oficiales de la educación superior.

También hay algunos puntos comunes muy significativos. Por ejemplo, en casi todas las sociedades asiáticas, igual que en otras partes del mundo, se discute sobre la función del Estado con respecto a la educación superior, con todo lo que ello conlleva, como la extensión del sector privado y la del sector público, y el reparto de los costes en las instituciones públicas. Así, casi todas las sociedades tienen problemas relacionados con la oferta y la demanda de mano de obra cualificada y con la migración de personal formado. Igualmente, todas las sociedades se benefician de

CUADRO 1. Estadísticas básicas de los países asiáticos

	Población (millones)	PNB per cápita (US\$)	PIB real per cápita (PPA\$)	Índice de desarrollo humano
Afganistán	17.7	...	...	...
Bangladesh	125.6	240	1,382	0.371
Bhután	0.6	420	1,382	0.347
Brunei Darussalam	0.3	25,160	31,165	0.889
Camboya	10.9	270	1,110	0.422
China, República Popular de	1,230.4	620	2,935	0.650
Hong Kong	6.8	22,990	22,950	0.909
India	955.2	340	1,422	0.451
Indonesia	199.9	900	3,971	0.679
Japón	124.5	31,490	21,930	0.940
Kazajistán	15.8	1,350	...	0.695
Corea, Rep Dem. Popular de	23.0	...	4,058	0.766
Corea, República de	46.0	9,700	11,594	0.894
Kirgizistán	4.7	550	1,927	0.633
Laos Rep Dem. Popular de	4.6	350	2,571	0.465
Macao	0.5	11,300	...	...
Malasia	21.7	3,890	9,572	0.834
Maldivas	0.3	990	3,540	0.683
Mongolia	2.4	310	3,916	0.669
Myanmar	46.4	...	1,130	0.481
Nepal	21.7	200	1,145	0.351
Pakistán	135.2	460	2,209	0.453
Filipinas	73.5	1,050	2,762	0.672
Singapur	3.1	26,730	22,604	0.896
Sri Lanka	18.6	700	3,408	0.716
Tayikistán	5.8	470	943	0.575
Taiwán	21.6	13,310	...	...
Tailandia	60.6	2,740	7,742	0.838
Uzbekistán	23.3	1,010	2,376	0.659
Viet Nam	76.7	240	1,236	0.560

... = datos no disponibles

Los datos son relativos a los años más recientes disponibles, en la mayor parte de los casos, a mediados del decenio de 1990.

Fuentes: Banco Asiático de Desarrollo, 1998; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1998; fuentes nacionales diversas.

los progresos de la tecnología (además de luchar contra ellos), lo que, entre otros efectos, puede dar origen a cambios en los currículos y en las formas de impartir la educación superior. En todas las sociedades se producen tensiones entre las estruc-

turas de las instituciones ya consolidadas y las nuevas formas que pueden llegar a ser necesarias. Una característica especialmente llamativa del último decenio ha sido el avance de los modos de acción capitalistas en casi toda la región. Esto ha sido especialmente evidente en los Estados que abandonaron el socialismo formalmente, pero también ha sido muy notorio en la mayor parte de los que han mantenido oficialmente regímenes socialistas. Es más, el avance de las formas capitalistas ha sido evidente incluso en países que han tenido durante mucho tiempo economías básicamente capitalistas pero con sistemas de educación protegidos por el gobierno. La principal manifestación de este cambio ha sido el avance de la privatización en países tan diferentes como Mongolia y la India.

## **La cobertura y la naturaleza de la educación superior**

Igual que se discute sobre las fronteras geográficas de la región de Asia y el Pacífico, lo mismo ocurre con los límites de la educación superior. Este artículo trata especialmente de las universidades, pero en ocasiones ensancha su perspectiva y abarca las escuelas politécnicas, las escuelas normales, las escuelas técnicas y otras instituciones.

En el Cuadro 2 se observa la extensión de la educación superior en algunos países de la región, aportando datos sobre el número de alumnos matriculados en educación superior (entendiéndose por ésta las universidades y otros estudios post-secundarios) por cada 100.000 habitantes. Esto tiene la ventaja, frente a los índices de matrícula, de que hace innecesarias las estimaciones sobre un determinado grupo de edad para la educación superior. También evita la necesidad de contar con datos precisos relativos al número de personas que componen los grupos de edad.

De nuevo, lo primero que salta a la vista es la diversidad. Las cifras van desde los 119 estudiantes por 100.000 habitantes de Camboya hasta los 4.955 de la República de Corea. En los puestos más bajos de la lista aparecen la República Democrática de Laos, Viet Nam, Sri Lanka y China. Los países que ocupan los puestos más altos son Japón, Uzbekistán y Kazajstán. Los tres Estados socialistas de los que tenemos datos (República Democrática de Laos, China y Viet Nam) ocupan los puestos más bajos, pero algunos antiguos Estados socialistas como Uzbekistán y Kazakstán están muy arriba. Esto no depende sólo del capitalismo, porque estos Estados tenían índices muy elevados de matrícula incluso durante la era soviética. Otros Estados capitalistas están dispersos por todo el espectro. Las cifras reflejan no sólo las ideologías de los responsables del planeamiento, sino también los recursos de que disponen los Estados en cuestión. Los Estados prósperos pueden pagar con más facilidad amplios sistemas de educación superior y, al tener sólidos sistemas de educación secundaria, cuentan con un mayor potencial de estudiantes.

Pese a la utilidad de las estadísticas sobre el número de estudiantes por cada 100.000 habitantes, éstas tienen también sus limitaciones. Un problema es que la estructura de edad de las poblaciones puede variar considerablemente, en algunas el peso recae en personas menores de 15 años, mientras que en otras recae en perso-

CUADRO 2. Cobertura de la educación superior en algunos países de Asia y el Pacífico, 1995

Países	Nº de estudiantes por 100.000 habitantes	Países	Nº de estudiantes por 100.000 habitantes
Brunei Darussalam	514	Macao	1,874
Camboya	119	Mongolia	1,569
China	478	Myanmar	564
Hong Kong	1,635	Nepal	501
India	601	Filipinas	2,701
Indonesia	1,146	Singapur	2,522
Japón	3,139	Sri Lanka	474
Kazajstán	2,807	Tayikistán	1,857
Corea, República de	4,955	Tailandia	2,096
Kirguizistán	1,115	Uzbekistán	2,960
Laos RDP	134	Viet Nam	404
Malasia	971		

Fuente: UNESCO, 1998, pág. 149.

nas de más de 40. Por esta razón, sigue siendo interesante analizar los índices de matrícula en educación superior de determinados grupos de edad. El Cuadro 3 muestra los datos relativos a los índices de matrícula por regiones mundiales y en él se ve que la media de índices de matrícula en los países menos desarrollados de Asia Oriental y Oceanía y de Asia Meridional era mayor que en África Subsahariana, pero considerablemente menor que en los Estados Árabes y en América Latina y el Caribe. Desde luego, los índices eran también mucho más bajos que los de los países más desarrollados de América del Norte. Sin embargo, los índices de matrícula de los países más desarrollados de Asia Oriental y Oceanía eran comparables a los de Europa. En todas las regiones, los índices de matrícula aumentaron entre 1985 y 1995. El aumento fue espectacular en los países más desarrollados de Asia Oriental y Oceanía, pues pasó de 28,1% a 45,3% en tan sólo un decenio. En Europa se produjo un aumento comparable.

Las instituciones de educación superior pueden ser públicas o privadas. El Banco Mundial (1994, pág. 35) dio a conocer que, a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990, en los países de Asia en general, los índices de matrícula en instituciones privadas de educación superior eran indudablemente altos, sobre todo en comparación con África. Pero también en esto existen diferencias considerables dentro de la región. De los cuarenta países de los que ofrecía datos el Banco Mundial, tanto el que tenía los índices más altos como el que tenía los más bajos eran asiáticos: Filipinas y Pakistán respectivamente.

Desde el período al que se refieren las cifras del Banco Mundial, en algunos países la balanza se ha inclinado notablemente hacia los sistemas privados. Pakistán es uno de ellos, hasta el punto de que en 1996 existían diez universidades e institu-

CUADRO 3. Índices brutos de matrícula en educación superior en las regiones mundiales, 1985 y 1995 (%)

	1985	1995		1985	1995
Regiones menos desarrolladas	6.5	8.8	Regiones más desarrolladas	39.3	59.6
de las cuales:			de las cuales:		
África Sub-Sahariana	2.2	3.5	América del Norte	61.2	84.0
Estados Árabes	10.7	12.5	Asia y Oceanía	28.1	45.3
América Latina y el Caribe	15.8	17.3	Europa	26.9	47.8
Asia Oriental y Oceanía	5.4	8.9			
Asia Meridional	5.3	6.5	Países en transición	36.5	34.2
Países menos desarrollados	2.5	3.2			

Fuente: UNESCO, 1998, pág. 108.

ciones privadas junto a 25 universidades del sector público, si bien el tamaño medio de las instituciones privadas era mucho menor que el de las públicas (Sheikh, 1998; Kizilbash, 1998). Indonesia pasó de tener 344 instituciones privadas postsecundarias en 1980 a 1.035 en 1993. En Tailandia, el número de universidades e instituciones privadas pasó de 11 en 1976 a 31 en 1994 (Woodhall, 1997, pág. 2). Los cambios fueron especialmente llamativos en los antiguos sistemas socialistas. En Mongolia, por ejemplo, en 1990, al cabo de tres años de suavizarse las restricciones que pesaban sobre la educación superior privada, se crearon 18 instituciones privadas que funcionaban junto a las 14 públicas. Los organismos privados se especializaron en ámbitos como la empresa, los deportes, el derecho y los idiomas (Bray *et al.* 1994, págs. 37-38). Modelos comparables eran evidentes en Kazajstán y otros antiguos Estados soviéticos (Kitaev, 1996).

El peso del sector privado en la educación superior en Filipinas merece un comentario especial, pues es un caso extremo. En 1994-95, de 1090 instituciones, 794 (72,8%) estaban gestionadas por organismos privados. De ellas, 247 instituciones pertenecían a organizaciones religiosas, principalmente a la Iglesia Católica. Algunas universidades privadas eran gestionadas como empresas, con participaciones que cotizaban en Bolsa. Gonzales (1997, pág. 264), explicó los cambios de actitud oficiales hacia el sector privado. Antes de 1969, la política era la de *laissez faire*, hasta el punto de que un 85% de los estudiantes asistían a universidades privadas financiadas casi totalmente con las cuotas pagadas por los estudiantes. Este sistema dio lugar a un desajuste entre la oferta de licenciados y los empleos disponibles, y también surgieron quejas por lo elevado de las cuotas. Como consecuencia, durante más de un decenio que empezó en 1969, el Gobierno reguló las instituciones privadas e intentó que el sector se adaptara a un plan central. Pero la regulación suponía una amenaza para la viabilidad de algunas instituciones, y el cambio político dio lugar a una inversión de las políticas en el decenio de 1980. En 1992, la desregulación era total y la política de *laissez faire* había completado el círculo.



## La financiación gubernamental y no gubernamental en la educación superior privada

Desde luego, el sector público no está totalmente financiado por los gobiernos. También hay una aportación individual importante, especialmente a través de las cuotas que pagan los alumnos. Además, las instituciones públicas pueden tener otras fuentes de ingresos. Esta parte del artículo empieza con algunos comentarios sobre los ingresos y gastos públicos, antes de abordar el tema de las cuotas, becas, créditos e ingresos de las instituciones.

### INGRESOS Y GASTOS PUBLICOS

Las instituciones públicas se financian principalmente con los ingresos procedentes de los impuestos. Algunos países tienen sistemas fiscales fuertes que incluyen rentas e impuestos de sociedades, así como ventas y otros impuestos indirectos. A este grupo de países pertenecen Japón y Taiwán. Otros países tienen sistemas fiscales mucho más débiles, bien a causa del subdesarrollo general o porque acaban de salir de regímenes socialistas que se financiaban siguiendo otros principios. A este grupo pertenecen Bután, China, Camboya y Myanmar.

El volumen total de ingresos de un Estado, incluidos los impuestos, se puede deducir comparando las cifras relativas al porcentaje del presupuesto estatal dedicado a la educación con las cifras sobre gasto público en educación en porcentaje del PNB. Mientras que en Hong Kong, el 2,8% del PNB dedicado a educación representaba el 17,0% del presupuesto, en Viet Nam la cifra ligeramente superior de 2,9% del PNB representaba sólo un 7% del presupuesto (Cuadro 4). Al contrario, el 23,1% del presupuesto de Kirguizistán representaba el 6,8% del PNB, mientras que el 23,4% del presupuesto de Singapur representaba solamente el 3,0% del PNB. La segunda columna del Cuadro 4 también es por sí misma un indicador elocuente del compromiso del Gobierno con respecto al sector de la educación.

La siguiente cuestión es la prioridad de la educación superior dentro del presupuesto total de la educación. En la columna derecha del Cuadro 4 se aprecia una gran variedad que va desde el 37,1% de Hong Kong hasta solamente el 3,9% de Laos. Sin embargo, la educación superior en Laos estaba en situación propicia para una rápida expansión (Weidman, 1997). En general, los analistas consideran que una inversión por debajo del 10% es baja, mientras que por encima del 25% es bastante elevada.

### EL PAGO DE CUOTAS EN LAS INSTITUCIONES PUBLICAS

En los decenios de 1980 y 1990 surgió en todo el mundo una tendencia a introducir el pago de unas cuotas en la educación pública superior o a aumentarlas, lo que era totalmente contrario a la opinión dominante en los decenios de 1950 y 1960 según la cual la educación pública, especialmente en los niveles más bajos, pero también en los superiores, tenía que ser gratuita. Por ejemplo, el Artículo 13 del

CUADRO 4. Gasto público en educación de algunos países asiáticos escogidos, 1995

País	Gasto en educación (% del PNB)	Gasto en educación (% del presupuesto total)	Gasto en educación superior (% de la inversión total en educación pública)
Bangladesh	2.3	8.7	7.9
China	2.3	...	16.5
Hong Kong	2.8	17.0	37.1
India	3.5	12.1	13.6
Japón	3.8	10.8	13.5
Kazajstán	4.5	17.6	12.5
Corea, República de	3.7	17.4	7.9
Kirguizistán	6.8	23.1	8.3
Laos RDP	2.4	...	3.9
Malasia	5.3	15.5	16.8
Maldivas	8.4	13.6	...
Mongolia	5.6	...	17.8
Myanmar	1.3	14.4	11.7
Nepal	2.9	13.2	28.1
Filipinas	2.2	...	...
Singapur	3.0	23.4	34.8
Sri Lanka	3.1	8.1	12.2
Tailandia	4.2	20.1	16.5
Uzbekistán	9.5	24.4	...
Viet Nam	2.7	7.4	9.7

.... = no disponibles

Fuente: UNESCO, 1998, págs. 158-159.

Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1973, pág. 5) afirmaba que:

- la educación primaria debe ser obligatoria y gratuita para todos;
- la educación secundaria en sus diferentes formas [...] debe ser accesible para todos por los procedimientos adecuados y en especial por la introducción progresiva de la gratuidad; y
- la educación superior debe ser igualmente accesible para todos, dependiendo de la capacidad, por los procedimientos adecuados y, en especial, por la introducción progresiva de la gratuidad de la educación.

La principal justificación era que, por ser la educación la vía principal para la movilidad social, la posibilidad de que los pobres fueran excluidos de ella por el pago de las cuotas se consideraba injusta.

Sin embargo, en el decenio de 1990, la tercera cláusula fue abandonada en general, y ello no sólo por motivos de restricciones presupuestarias, sino también por la idea de que la educación gratuita en el nivel terciario, lejos de ser justa, era más

bien *injusta*. La razón es que los jóvenes procedentes de los grupos socioeconómicos más pudientes tienen siempre más posibilidades de asistir a las instituciones terciarias que los procedentes de los grupos socioeconómicos menos privilegiados, y, por lo tanto, las ayudas a la educación superior irían más en beneficio de los ricos que de los pobres. Esta observación iba acompañada de la enérgica defensa, especialmente por parte del Banco Mundial, de la idea de que las inversiones en educación primaria son más rentables económicamente que las realizadas en educación secundaria o terciaria y que, en la mayoría de los contextos, las políticas adecuadas deberían reducir la inversión pública en educación terciaria en pro de su aumento en educación primaria (Banco Mundial, 1995, pág. 56).

La región de Asia no ha sido una excepción en este cambio global de políticas. El Banco Mundial (1994, pág. 42) ofrecía datos sobre la proporción de gastos periódicos en las instituciones públicas de educación superior pagados con ingresos procedentes de las cuotas en 33 países a finales del decenio de 1980 y principios del de 1990. Sólo en 20 de estos países las cantidades procedentes de las cuotas eran superiores al 10% de los gastos periódicos. La cuantía de las cuotas no estaba en relación con la renta de los países, sino que había diferencias entre las regiones. África subsahariana, África septentrional, Europa oriental y medio oriental tenían poca o ninguna tradición de recuperar los costes de la educación superior pública. Sin embargo, en uno de los cinco países de América Latina y en la mitad de los países asiáticos de la muestra, las cuotas de las instituciones públicas eran superiores al 10% de los gastos periódicos.

No obstante, para el análisis de algunos países es necesario analizar el promedio nacional. El Cuadro 5 muestra los ingresos procedentes de las cuotas en algunas universidades indias. Los ingresos medios generados por las cuotas en la muestra de universidades centrales eran inferiores al 2% de los ingresos totales, pero en las universidades estatales el promedio era del 21,2%, pues el abanico iba desde el 8,1% hasta el 46,7%.

A medida que avanzaba el decenio de 1990, fueron aumentando las cuotas en algunos países de Asia. Por ejemplo, en Hong Kong, donde el Gobierno implantó unas cuotas iguales para todas las instituciones públicas, las autoridades decidieron en 1991 subir las cuotas, pasando de ser el 12% de los gastos periódicos (que ya era un aumento sustancial con respecto a la situación de mediado el decenio de 1980) al 18% en 1997 (Bray, 1993, pág. 38). Es más, apenas se había alcanzado el objetivo del 18%, las autoridades se plantearon aumentarlas al 20% ó más (Comité Universitario de Becas de Hong Kong, 1996, págs. 161, 174). El Gobierno no llevó esta idea a la práctica, pero el hecho de se llegara a estudiarlo ya era significativo. En la República Popular China también han aumentado mucho las cuotas. Muchas instituciones admitían a alumnos que pagaban cuotas elevadas y en 1997 en muchas instituciones las cuotas medias estaban entre 25% y 30% de los gastos periódicos (Zhang, 1998, pág. 246). En Singapur se introdujeron cuotas diferentes según las disciplinas académicas. En Arte y Ciencias Sociales pasaron del 10% de los costes periódicos en 1986-87 a un 20% en 1992-93, y el Gobierno expresó su intención de aumentarlas hasta el 25% (Selvaratnam, 1994, págs. 81-83).

CUADRO 5. Fuentes de ingresos periódicos de algunas universidades indias, 1989-90-1991-92 (%)

Institución	Becas	Cuotas	Imprenta	Granja	Créditos	Fundaciones	Misc. gubern.
<i>Universidades centrales</i>							
Aligarh Muslim	97.4	1.1	0.0	1.0	0.2	0.0	0.3
Banaras Hindu	89.4	0.8	0.6	7.2	0.0	0.4	1.6
Hyderabad	94.7	1.9	0.0	0.7	0.0	0.0	2.6
Jawaharlal Nehru	92.7	1.0	1.0	2.0	0.7	0.0	2.5
Pondicherry	86.7	8.3	0.5	0.3	0.0	0.0	4.1
Viswa Bharati	97.9	0.5	0.2	0.7	0.0	0.0	0.7
PROMEDIO	93.2	1.2	0.4	3.7	0.1	0.1	1.3
<i>Universidades estatales</i>							
Bombay	11.5	39.0	28.3	2.2	4.1	0.0	15.1
Calcutta	91.2	7.5	0.0	0.1	0.0	0.3	0.8
Karnataka	53.5	5.5	1.8	0.1	12.7	15.1	11.3
Kerala	58.3	30.1	4.5	1.2	1.9	0.0	4.0
Madrás	15.7	46.8	1.0	0.2	4.5	0.4	31.4
Mohanlal Sukhadia	91.3	8.1	0.0	0.3	0.0	0.0	0.2
Utkal	59.2	22.1	0.0	0.5	2.2	0.7	15.3
PROMEDIO	54.3	21.2	5.3	0.6	4.3	5.3	9.0

Fuente: Tilak, 1997, pág. 11.

#### BECAS Y CREDITOS

Normalmente, los que están en contra de incrementar las cuotas es porque creen que puede ser causa de exclusión de las personas procedentes de los sectores más pobres de la sociedad. La respuesta de la administración ha sido implantar una serie de planes de ayuda, como becas y créditos. Las primeras están en relación no sólo con las rentas de los solicitantes, sino con su rendimiento académico y con los intentos de atraer a los estudiantes a determinados tipos de formación. Los planes de créditos normalmente conllevan una parte sustancial de becas ocultas.

Woodhall (1987; 1991; 1997) y Ziderman y Albrecht (1995), autores internacionales expertos en el tema de las becas estudiantiles, han aportado una amplia serie de modelos de los cuales los principales son los créditos de renta fija y los créditos de renta variable. Los primeros son las más corrientes, los estudiantes tienen que devolver el préstamo en un periodo de tiempo determinado, normalmente abonando una cantidad mensual fija. Los segundos se pueden pagar más deprisa si los licenciados tienen ingresos altos y existen mecanismos de seguridad para los licenciados con ingresos bajos, haciendo que la cantidad que devuelven dependa de sus ingresos.

La mayoría de los créditos cubren los gastos ordinarios y las cuotas. Algunos son administrados por organismos gubernamentales, y otros, por bancos comerciales.

Los elementos de beca oculta de los créditos toman la forma de tipos de interés subvencionados, facilidades para los estudiantes con pocos ingresos y tolerancia ante la falta de pago. Ziderman y Albrecht (1995, págs. 70-71) hicieron estadísticas de los subsidios ocultos y de las pérdidas que soportaron los gobiernos en veinte 20 países. Las becas ocultas en los tipos de interés subvencionados van desde un 13% de los créditos en Barbados a 93% en Venezuela, y el promedio del cobro de los créditos va desde el 2% en Brasil a al 67% en Barbados. Los países asiáticos no estaban muy representados en la muestra de Ziderman y Albrecht, pero los datos sobre Indonesia, Japón y Hong Kong apoyaban la conclusión general de que los planes de créditos necesitan una buena administración y, como mecanismo para recuperar los costes, son mucho menos efectivos de lo que generalmente se cree.

Ante estas estadísticas, en el decenio de 1990 se puso gran empeño en mejorar la eficacia de estos planes en cuanto a recuperación de costes. En Hong Kong, en 1996, se recomendó al Gobierno simplificar la administración y elevar los tipos de interés. Cuando se inició el plan en 1969, los créditos estaban exentos de intereses. Pero en 1987 se implantó un interés de 2,5%, y un informe de 1996 recomendaba que se subiera hasta situarse entre el 5,8 y el 8,5% (Ernst y Young, 1996, pág. 122). Del mismo modo, en China, gracias a una revisión continua de los planes, las autoridades están resolviendo algunos fallos del sistema creado a principios del decenio de 1990 (Banco Mundial, 1997; Zhang, 1997).

#### PLANES PARA QUE LAS INSTITUCIONES GENEREN FONDOS

En Asia existe una presión cada vez mayor para que las instituciones de educación superior obtengan fondos adicionales. El Cuadro 5 muestra algo poco habitual, una institución de la India que había aumentado sus ingresos periódicos en 28,3% por medio de una imprenta. También aparecían granjas y fundaciones. Algunas instituciones de la región están solicitando actualmente donaciones de los alumnos. En muchas se anima al personal docente a montar servicios de consultorías; y algunas se están pasando claramente al mundo de los negocios (Harman y Selim, 1991).

El volumen de los ingresos obtenidos de estas fuentes varía mucho, dependiendo de la situación general de las sociedades a las que pertenecen las instituciones, del tipo de servicios ofrecidos por éstas, y de los marcos creados por los gobiernos. Evidentemente, las sociedades prósperas pueden apoyar estas iniciativas mejor que las pobres, si bien la paradoja es que las instituciones de las sociedades prósperas, en general, no están tan necesitadas de generar ingresos, pues sus gobiernos están en mejor situación para asignarles mayores presupuestos. En el mercado de las capacidades, las instituciones y personas especializadas en ciencias aplicadas o comercio tienen, en general, más oportunidades que sus compañeros de historia o filosofía. Los gobiernos pueden apoyar los cambios ofreciendo exenciones fiscales para las donaciones a las instituciones públicas.

Viet Nam es uno de los países en los que las instituciones de educación supe-

rior se están viendo obligadas a generar ingresos por su cuenta debido al aumento del coste de la vida y a las exiguas asignaciones del gobierno. Pham y Sloper (1995, pág. 174) señalan que en 1991, la Escuela de Construcción de Viet Nam logró, a base de aceptar contratos externos, aumentar su presupuesto en 28,3%. Otras cifras comparables eran las de la Universidad de Lenguas Extranjeras, con 22,0%, la Escuela de Minas y Geología, con 11%, el Centro de Formación del Profesorado de Vinh, con 10,5%, y la Escuela n° 1 de Maestría Técnica, con 4,2%. Pham y Sloper comentan que la importancia de estas formas de generar ingresos depende principalmente de:

- el producto o servicio que se ofrezca (que no siempre está relacionado con la finalidad básica de la institución);
- la capacidad y la cultura empresarial de la institución; y
- las condiciones de la infraestructura institucional (técnica, de personal y de organización) que crea la base para entregar el producto o servicio solicitado.

Las instituciones situadas en núcleos urbanos tienen en general más oportunidades que las situadas en zonas rurales. Sin embargo, en Viet Nam, las instituciones rurales han sido capaces de generar ingresos gracias a la crianza de pollos, aumentando la producción de hortalizas, administrando restaurantes o confeccionando ropa. Algunos señalan que estas actividades desvían al profesorado de su primera función, que es la de impartir enseñanza superior, cosa que suelen admitir incluso los partidarios, si bien éstos argumentan que estas actividades, al menos, permiten la supervivencia de las instituciones en tiempos de grandes dificultades económicas.

Un ejemplo de índole diferente es el de Singapur. Aunque el país tiene una economía próspera y un Gobierno que continuamente está aumentando los presupuestos, aun así, en el decenio de 1990, surgió una filosofía según la cual las instituciones de educación superior deberían desarrollar sus propias fuentes de ingresos y reducir así su dependencia del gobierno. En 1991, dos universidades de Singapur solicitaron aportaciones para el Endowment Funds, recientemente creado, con el objetivo de reunir un billón de dólares de Singapur (Selvaratnam, 1994, pág. 81). Para proveer fondos, el Gobierno contribuyó con 500 millones de dólares de Singapur y se comprometió a añadir otros 250 millones durante los siguientes cinco años si las universidades podían obtener esa misma suma de fuentes no gubernamentales.

## **Costes unitarios de la educación superior**

Las políticas oficiales según las cuales las cuotas deberían cubrir un determinado porcentaje de los costes unitarios suscitan problemas en torno a la cuantía y a la forma de determinar esos costes. En algunos sistemas, las cuotas se fijan en proporción a la media de los costes unitarios para todas las disciplinas. Hong Kong pertenece a esta categoría, con el resultado de que, en realidad, las cuotas de los estudiantes de humanidades cubren en torno al 30% de los costes periódicos, mientras que las de los estudiantes de medicina cubren sólo en torno al 6% (Comité Universitario de Becas de Hong Kong, 1996, pág. 134). En otros sistemas las cuotas varían, dependiendo no sólo de las disciplinas, sino también de los años de estudio

y de la institución. Esto se ha puesto en práctica en Mongolia, por ejemplo, pero se ha considerado un sistema excesivamente complejo (Bray *et al.*, 1994).

En ambos tipos de organización surgen controversias en torno a los componentes de los costes unitarios (Tan y Mingat, 1992, págs. 28-37). Las universidades asiáticas son cada vez más conocidas por sus trabajos de investigación, que desde luego hay que pagar. Algunos estudiantes creen que es razonable pagar una parte de los costes directos de la enseñanza, pero menos razonable pagar por los trabajos de investigación. Esta cuestión ha dado lugar a controversias en algunos sistemas y lleva trazas de convertirse en un tema importante de debate.

Los costes unitarios también están determinados en parte por los salarios, en los que existe una diversidad considerable en la región. Los universitarios de Hong Kong están entre los mejor pagados del mundo (cosa que ellos mismos reconocen) (Boyer, Albach y Whitelaw, 1994, pág. 50). Por el contrario, sus colegas de Viet Nam están entre los peor pagados. Cuando en 1985 el salario mínimo estatal era de 220 dong mensuales, a un profesor de educación superior se le pagaban 425, el equivalente a 87 kilos de arroz, más subsidios de distintas clases (Pham y Sloper, 1995, pág. 169). Los posteriores ajustes debidos a la inflación no fueron los adecuados y en 1991 el salario de un profesor era el equivalente a 36 kilos de arroz, más los subsidios de alojamiento y electricidad. En 1993, el salario se había elevado otra vez hasta el equivalente a 75 kilos de arroz, pero sin más ayudas suplementarias. Los profesores sólo podían atender a las necesidades de su familia buscando otras fuentes de ingresos adicionales.

También en China los salarios han sido muy bajos, de ahí que los costes de personal en 1994 no superaran el 50% de los presupuestos de las instituciones y en algunos casos sólo el 11%, lo que era muy bajo en términos internacionales (Banco Mundial, 1997, pág. 49). Sin embargo, entre 1980 y 1993, los salarios reales y las ayudas a los profesores habían aumentado hasta una media del 10,7% anual, frente a un aumento del 8,9% en los salarios medios anuales para todos los tipos de empleados. En 1994, el salario medio anual en la educación superior superaba en un 23% los de la educación secundaria, y 32% la media nacional de todos los sectores. Esta diferencia era muy inferior a la de mayoría de los países, pero reflejaba una política proclive a aumentar los salarios de los intelectuales con miras a atraer a las personas valiosas a la educación superior y retenerlas.

Para justificar y hacer posible la subida de los salarios, algunas instituciones de China trataron de aumentar el número de alumnos por profesor. En 1994, la proporción media de alumnos por cada miembro de personal docente de dedicación plena era 7:1. En la mayoría de las universidades americanas y europeas, la proporción era 15:20; en Taiwán, 21:1, y en la República de Corea, 33:1. Por una parte, las instituciones chinas podían permitirse bajas proporciones porque los salarios eran bajos; pero por otra, parecía preferible aumentar ambas cosas, los salarios y las proporciones, manteniendo constantes los costes brutos unitarios.

Otro elemento determinante de los costes unitarios es el tamaño de las instituciones. En parte por motivos nacionalistas, incluso los Estados más pequeños se afanan en tener sus propias universidades. Así, Samoa (163.000 habitantes) y Brunei

Darussalam (281.000 habitantes) tienen sus propias universidades nacionales, pero Maldivas (300.000 habitantes) no tiene universidad. Bhutan (600.000) tiene una Escuela afiliada a la Universidad de Delhi que aspira a obtener autonomía y convertirse en institución independiente. Un procedimiento por el que estas instituciones mantienen sus gastos bajo control consiste en evitar impartir las materias más caras como las ciencias y algunas otras, pero no parece un enfoque satisfactorio para el desarrollo nacional.

Sin embargo, el fenómeno de las instituciones pequeñas no sólo es propio de los países pequeños. La mayor parte de los países con herencia soviética tiene tradición de instituciones pequeñas especializadas que no son muy adecuadas para las nuevas estructuras sociales y económicas. En Viet Nam, a principios del decenio de 1990, algunas instituciones se asociaron; pero en 1994-95, de las 100 instituciones de educación superior que quedaban, 66 tenían menos de 2.000 estudiantes, 44 menos de 1.000, y 18 menos de 500 (Banco Mundial, 1996, pág. 81). Las proporciones eran parecidas en China (Banco Mundial, 1997, pág. 54). La unión no es un recurso aconsejable para todas las instituciones, pero en muchos casos es un buen procedimiento para reducir costes.

La reducción de los costes unitarios también se puede lograr de otras maneras. Muchas instituciones asiáticas, igual que las de otras regiones, recurren cada vez más a la educación a distancia, ya sea como complemento o como sustituto de la enseñanza presencial. La educación a distancia se ha extendido rápidamente desde principios del decenio de 1980 en Bangladesh, China, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Pakistán, Filipinas, República de Corea, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam (Banco Asiático de Desarrollo, 1987; 1990). Es de destacar que, de las 18 universidades autónomas de educación a distancia citadas por Moore (1992), ocho estaban situadas en Asia y de ellas, tres figuraban entre las más grandes del mundo, la Indira Gandhi National Open University de la India, fundada en 1985, la Sukhotai Thammathirat Open University de Tailandia, fundada en 1978, y la Allama Iqbal Open University de Pakistán, fundada en 1974. Además, China tiene todo un sistema de universidades por radio y televisión que en 1994 ascendía a 46.

El Banco Mundial (1994, pág. 34) publicó unas estadísticas de los costes unitarios en la educación a distancia y en los métodos convencionales en cuatro instituciones de Asia, que ponían de manifiesto que los costes de la educación a distancia son espectacularmente bajos. Este resultado es de considerable importancia, aunque los políticos deben manejarlo con prudencia, pues sería conveniente tener más información sobre este tema; para ello es necesario realizar investigaciones (Perraton, 1994) que incorporen el análisis de las calidades relativas de las dos maneras de impartir la enseñanza y de los resultados de los licenciados de la educación a distancia en el mercado de trabajo. Dhand (1996) ha observado deficiencias graves en la efectividad de los títulos de licenciado en pedagogía impartidos por la educación a distancia en la India, y es probable que muchas de las observaciones de Dhand sean aplicables a otros contextos. No obstante, parece seguro que la educación a distancia tendrá cada vez más peso dentro de la educación superior, tanto en Asia como en otras partes del mundo, a lo que contribuirá la expansión de Internet y del correo electrónico.



## La privatización de la educación superior

La privatización de la educación superior, como observaba más arriba, ha sido un fenómeno importante en Asia y parece que seguirá siéndolo (Wongsothorn y Wang, 1997). Deshpande (1994), por ejemplo, desde el contexto de la India, lo considera “inevitable”. Los elementos desencadenantes de la privatización dependen de los países, pero es evidente la influencia del crecimiento del sector privado en toda la región.

Algunos observadores consideran esta tendencia positivamente. Por ejemplo, el Banco Mundial (1994, pág. 5) afirmaba:

Las instituciones privadas son elementos importantes en algunos de los sistemas de educación superior más fuertes que existen en la actualidad. [...] Pueden responder eficaz y efectivamente a las demandas cambiantes y aumentan las oportunidades de educación con poco o ningún coste.

Sin embargo, Yee y Lim (1995, pág. 179) señalaban que en el sector privado, junto a profesionales serios, hay muchos “oportunistas y charlatanes”. Además de los empresarios locales, entre los oportunistas hay muchos aventureros que tienen sus bases en América del Norte, Europa y Australasia, pero que venden sus productos en Asia. En el decenio de 1990, hubo en países como Malasia y Japón una proliferación de empresas colectivas y de operaciones internacionales, algunas de calidad muy dudosa y que ofrecían títulos que no estaban reconocidos oficialmente en sus países. La política de permisividad para con el sector privado también puede agudizar los problemas del mercado de trabajo. Gonzales (1997, pág. 281) señalaba que esta permisividad daba lugar a un exceso de titulados en algunos campos y a una carencia en otros. Añadía que la “varita mágica” del mercado libre no siempre estaba disponible en todo momento.

De estos comentarios se deduce que es necesario algún tipo de vigilancia por parte del gobierno en este sector. Como señalaba el Banco Mundial (1994, pág. 9), por ejemplo, los políticos tienen que tener “una visión [...] global del sector y de la función que cumple cada tipo de institución dentro de él, contando con las instituciones privadas”. El Banco Mundial reconoce que en la mayoría de los países, la mayor parte de los estudiantes se seguirán formando en instituciones públicas, pero recomienda a los encargados del planeamiento que favorezcan la coherencia del sector, globalmente considerado, facilitando el flujo de información sobre el coste y la calidad de los diferentes cursos e implantando procedimientos para reconocer las titulaciones de las instituciones privadas.

Un aspecto que requiere un control permanente es el de las relaciones directas entre las instituciones públicas y las privadas. En Indonesia, por ejemplo, los tres cuartos del profesorado de las instituciones privadas trabajan en éstas a tiempo parcial, y simultáneamente en instituciones públicas a tiempo total (Yee y Lim (1995, pág. 191). Visto desde el lado positivo, se puede interpretar como una simbiosis, pero desde el lado negativo se puede considerar como un parasitismo.

## Conclusión

Este artículo comenzaba con la observación de que el análisis regional puede ser un instrumento útil en el ámbito del análisis comparativo. Pese a la diversidad internacional, el estudio de los modelos y las tendencias de la financiación de la educación superior en Asia ofrece algunos puntos comunes a toda la región. Por ejemplo, casi todos los gobiernos están intentando descubrir cuál es el papel adecuado del Estado y lograr un equilibrio entre las instituciones públicas y privadas, y todos tienen que luchar con el tema de las prioridades en la asignación de recursos dentro del sector de la educación y entre la educación y los demás sectores. En toda la región, en los decenios de 1980 y 1990, ha habido un interés cada vez mayor por encontrar fórmulas para compartir los costes. En general, se han aumentado las cuotas, la mayoría de las veces con ayudas en forma de becas o créditos de distintos tipos. También en toda la región ha habido experimentos con la educación a distancia.

En gran medida, estas características se pueden encontrar también en otras partes del mundo (Wasser y Picken, 1998; Johnstone, 1998). Pero en Asia se dan con una intensidad llamativa. Un aspecto, como he dicho antes, es la importancia de la recuperación de costes por medio de las cuotas de los alumnos. Otro aspecto, según el Banco Mundial (1994), es la asociación de instituciones. El Banco afirma que Asia (pág. 30) es “el continente en el que los esfuerzos de diferenciación han sido más extensos y más efectivos”. Esta observación se refiere principalmente a la asociación de universidades convencionales y de educación a distancia, y al equilibrio entre la actuación privada y la pública. Algunos sistemas también se están diferenciando por la naturaleza y función de determinadas instituciones. Las instituciones de los Estados Unidos se han dividido durante mucho tiempo en dos grupos, según prime el interés por la enseñanza o el interés por la investigación. Esta forma de diferenciación se está desarrollando, por ejemplo, en China y la India.

Así pues, la cuestión es saber qué se puede esperar durante los próximos decenios. Aunque las predicciones son siempre difíciles y peligrosas, algunos factores parecen claros:

- *Expansión.* Es probable que un rasgo principal sea la expansión permanente. Esto será especialmente evidente en los Estados socialistas que tienen actualmente índices bastante bajos de matrícula de alumnos, como China, Laos y Viet Nam. Muchos Estados capitalistas también harán renovados esfuerzos en aumentar sus índices de matrícula. Las principales excepciones serán probablemente Japón y la República de Corea. En muchos países, la financiación de esta expansión procederá del crecimiento económico, pero en algunos contextos será necesaria una reestructuración para mejorar la eficiencia.
- *Investigación.* La gran importancia que se da a la investigación en la educación superior tiende a mantenerse. Los países que acostumbraban a enviar estudiantes al extranjero para los estudios de doctorado tienen en la actualidad capacidad suficiente para formarlos en el país. La importancia de la investigación es evidente sobre todo en países con economías fuertes, como Japón, Singapur, República de Corea y Taiwán.

- *La mezcla de lo público y lo privado.* Países como la República de Corea y Filipinas tienen ya una proporción tan grande de educación superior privada que no parece probable que esta proporción siga aumentando. Sin embargo, el sector privado aumentará probablemente en países como China, India, Kazajstán, Uzbekistán y Viet Nam. Es más, en toda la región, los límites entre los ámbitos público y privado se han hecho más imprecisos, pues las instituciones públicas han introducido unas cuotas cada vez más elevadas y han aumentado sus ingresos por medio de actividades empresariales.
- *Las cuotas y los créditos.* La población no se ha acostumbrado a una cuotas que excedan el 10% de los costes periódicos, cuando las autoridades empiezan a hablar de aumentarlas por encima del 20%. Parece probable que continúen las tendencias actuales a compartir los costes, lo que vendrá acompañado de planes de ayuda por medio de créditos de distintos tipos, poniendo más atención en la eficiencia de éstos.
- *La recuperación de los costes por medio de los impuestos.* Los países de la región que tienen sólidos sistemas fiscales parecen más dispuestos a investigar con detalle la posibilidad de emplear estos sistemas para la recuperación de costes. Esto se puede poner en relación con los créditos estudiantiles, como en Australia (Creedy, 1995; OCDE, 1998).
- *La educación a distancia.* Hasta cierto punto, en los decenios de 1980 y 1990 se produjo una revolución en la que las formas convencionales de impartir la educación superior se vieron complementadas por nuevas formas de educación a distancia. Estas tendencias continuarán con bastante probabilidad. El potencial de Internet en este ámbito está empezando apenas a manifestarse. En la actualidad, Internet está dominada por la lengua inglesa, pero ya se están introduciendo otras lenguas, incluso las que no tienen un alfabeto, como la china. Hasta las bibliotecas, concebidas normalmente como edificios llenos de libros y periódicos, están cambiando. En este proceso, la educación se está haciendo más accesible para muchos grupos desaventajados (aunque no para todos) y parece probable que los costes unitarios sigan descendiendo.

En este panorama de modelos cambiantes, los políticos de los países individuales seguirán teniendo muchas opciones. Algunas políticas pueden ser autoestables, como el fomentar que las instituciones generen ingresos procedentes de los alumnos y de las consultorías. Otras políticas tendrán que ser conjuntas, como la mezcla de aumentos de cuotas con la concesión de mayores facilidades para la obtención de créditos. La existencia permanente de muchas opciones, junto con la diversidad de características sociales y económicas, significa que es probable que el mosaico general de Asia siga estando lleno de variedad y diversidad. Además, los políticos y administradores seguirán aprendiendo de los intercambios internacionales de experiencias y perspectivas, pues se puede aprender de las diferencias tanto como de las semejanzas, y de las iniciativas audaces, tanto como de las prudentes.

## Referencias

- Arnové, R. F.; Torres, C. A., (comps.). 1999. *Comparative education: the dialectic of the global and the local* [La educación comparada: dialéctica de lo global y lo local]. Lanham, Maryland, Rowman y Littlefield.
- Banco Asiático de Desarrollo. 1987. *Distance education in Asia and the Pacific* [La educación a distancia en Asia y el Pacífico]. Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- . 1990. *Distance education in South Asia* [La educación a distancia en Asia Meridional]. Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- . 1998. *Key indicators of developing Asian and Pacific countries 1998* [Indicadores clave de los países en desarrollo de Asia y el Pacífico]. Manila, Banco Asiático de Desarrollo.
- Banco Mundial. 1994. *Higher education: the lessons of experience* [La educación superior: lecciones aprendidas de la experiencia]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1995. *Priorities and strategies for education: a World Bank review* [Prioridades y estrategias para la educación: un estudio del Banco Mundial]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1996. *Viet Nam education financing sector study* [Estudio de la financiación del sector educativo en Viet Nam]. Washington, DC, Banco Mundial.
- . 1997. *China: higher education reform* [La reforma de la educación superior en China]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Boyer, E.; Altbach, P. G.; Whitelaw, M. J. 1994. *The academic profession: an international perspective* [La profesión universitaria: perspectivas internacionales]. Princeton, Nueva Jersey, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Bray, M. 1993. Financing higher education: a comparison of government strategies in Hong Kong and Macau [La financiación de la educación superior: estudio comparativo de las estrategias gubernamentales en Hong Kong y en Macao.]. En: Bray, M., (comp.). *The economics and financing of education: Hong Kong and comparative perspectives*, págs. 32-50, Facultad de Pedagogía de Hong Kong, Universidad de Hong Kong. (Education paper, 20.)
- Bray, M., et al. 1994. Transition from socialism and the financing of higher education: the case of Mongolia [La transición del socialismo y la financiación de la educación superior: el caso de Mongolia]. *Higher education policy* (Oxford, Reino Unido), vol. 7, n° 4, págs. 36-42.
- Comité Universitario de Becas de Hong Kong. 1996. *Higher education in Hong Kong* [La educación superior en Hong Kong]. Hong Kong, Government Printer.
- Creedy, J. 1995. *The economics of higher education: an analysis of taxes versus fees* [La economía de la educación superior: análisis de los impuestos frente a las cuotas]. Aldershot, Reino Unido, Edward Elgar.
- Deshpande, V. S. 1994. Privatisation of higher education: inevitability, problems and remedies [La privatización de la educación superior: inevitabilidad, problemas y soluciones]. *Journal of education and social change* (Pune, India), vol. 8, n° 2/3, págs. 1-11.
- Dhand, H. 1996. How effective is teachers' training through distance education in India? [¿Hasta qué punto es efectiva la formación del profesorado a través de la educación a distancia en la India?]. *Perspectives in education* (Johannesburgo, Sudáfrica), vol. 12, n° 3, págs. 127-142.
- Ernst y Young Ltd. 1996. *Consultancy study on the local student finance scheme* [Estudio

- de consultoría sobre el plan de financiación local para los estudiantes]. Hong Kong, Ernst y Young/Hong Kong Government Student Financial Assistance Agency.
- Gonzales, A. 1997. Philippines [Filipinas]. En: Postiglione, G.; Mak, G. C. L., (comps.). *Asian higher education: an international handbook and reference guide*, págs. 265-284. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- Halls, W. D., (comp.). 1990. *Comparative education: contemporary issues and trends* [La educación comparada: problemas y tendencias contemporáneos]. Londres, Kingsley.
- Harman, G.; Selim, M., (comps.). 1991. *Funding for higher education in Asia and the Pacific: strategies to increase cost efficiency and attract additional financial support* [Los fondos para la educación superior en Asia y el Pacífico: estrategias para aumentar los rendimientos del coste y obtener ayuda económica adicional]. Bangkok, UNESCO Oficina Principal Regional para Asia y el Pacífico.
- Johnstone, B. D. 1998. *The financing and management of higher education: a status report on worldwide reforms* [La financiación y administración de la educación superior: informe sobre las reformas llevadas a cabo en todo el mundo]. Washington, DC, Banco Mundial. (Ponencia preparada para la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO, celebrada en octubre de 1998.)
- Kazamias, A. M.; Spillane, M. G., (comps.). 1998. *Education and the structuring of European space: north-south, centre-periphery, identity-otherness* [La educación y la estructuración del espacio europeo: Norte-Sur, centro-periferia, identidad-alteridad]. Athens, Seirios Editions.
- Kitaev, I., (comp.). 1996. *Educational finance in Central Asia and Mongolia* [Las finanzas de la educación en Asia Central y Mongolia]. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (Educational Forum Series n° 7.)
- Kizilbash, H. H. 1998. Higher education in Pakistan: the private sector [La educación superior en Pakistán: el sector privado]. En: Talati, J., et al., (comps.). *Higher education: a pathway to development*, págs. 45-50. Karachi, Oxford University Press.
- Moore, M. G. 1992. Distance education at postsecondary level [La educación a distancia en el nivel postsecundario]. En: Clark, B. R.; Neave, G., (comps.). *The encyclopedia of higher education*, vol. 2, págs. 1097-1106. Oxford, Pergamon Press.
- Naciones Unidas. 1973. *Human rights: a compilation of international instruments of the United Nations* [Los derechos humanos: resumen de los instrumentos internacionales de las Naciones Unidas]. Naciones Unidas, Nueva York.
- OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. 1998. Paying for tertiary education: the learner perspective [Pagar la educación terciaria: el punto de vista del estudiante]. En: OECD. *Education policy analysis 1998*, págs. 57-82. París, OCDE.
- Perraton, H. 1994. Comparative cost of distance teaching in higher education: scale and quality [El coste comparativo de la enseñanza a distancia en la educación superior]. En: Dhanarajan, G., et al., (comps.). *Economics of distance education: recent experience*, págs. 19-30. Hong Kong, Open Learning Institute Press.
- Pham, Q. S.; Sloper, D. 1995. Funding and financial issues [Fondos y cuestiones financieras]. En: Sloper, D.; Le, T. C., (comps.). *Higher education in Viet Nam: change and response*, págs. 161-181. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1998. *Human development report 1998* [Informe de 1998 sobre el desarrollo humano]. Nueva York, PNUD.
- Selvaratnam, V. 1994. *Innovations in higher education: Singapore at the competitive edge*

- [Las innovaciones en la educación superior: Singapur en el filo de la competencia]. Washington, DC, Banco Mundial. (Ponencia técnica n° 222.)
- Sheikh, N. 1998. Higher education in Pakistan: the public sector [La educación superior en Pakistán: el sector público]. En: Talati, J., *et al.*, (comps.). *Higher education: a pathway to development*, págs. 33-44. Karachi, Oxford University Press.
- Su, Z. 1999. Asian education [La educación en Asia]. En: Arnove, R. F.; Torres, C. A., (comps.). *Comparative education: the dialectic of the global and the local*, págs. 329-344. Lanham, Maryland, Rowman y Littlefield.
- Tan, J.-P.; Mingat, A. 1992. *Education in Asia: a comparative study of cost and financing* [La educación en Asia: estudio comparativo de costes y financiación]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Tilak, J. B. G. 1997. The dilemma of reforms in financing higher education [El dilema de las reformas en la financiación de la educación superior]. *Higher education policy* (Oxford, Reino Unido), vol. 10, n° 1, págs. 7-21.
- UNESCO. 1998. *Informe sobre la educación mundial 1998*. París, UNESCO.
- Wasser, H.; Picken, R. 1998. Changing circumstances in funding public universities: a comparative view [Los cambios en la financiación de las universidades públicas]. *Higher education* (Amsterdam), vol. 11, n° 1, págs. 29-35.
- Weidman, J. C. 1997. Laos. En: Postiglione, G.; Mak, G. C. L., (comps.). *Asian higher education: an international handbook and reference guide*, págs. 165-172. Westport, Connecticut, Greenwood Press.
- Wongsothorn, T.-I.; Wang, Y., (comps.). 1997. *Private higher education in Asia and the Pacific* [La educación superior privada en Asia y el Pacífico]. Bangkok, Oficina Principal Regional de la UNESCO para Asia y el Pacífico (PROAP), Organización de Ministros de Educación de Asia Sudoriental (SEAMEO), Centro Regional para la Educación Superior y el Desarrollo (RIHED).
- Woodhall, M. 1987. *Lending for learning: designing a student loan programme for developing countries* [Préstamos para el estudio: diseño de un programa de créditos estudiantiles para los países en desarrollo]. Londres, The Commonwealth Secretariat.
- . 1991. *Student loans in higher education: Asia* [Los créditos estudiantiles en la educación superior en Asia]. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.
- . 1997. *The reform of higher education finance in developing countries: some implementation issues* [La reforma de la educación superior en los países en desarrollo: algunos problemas de su implantación]. (Ponencia presentada en la Semana sobre el desarrollo humano del Banco Mundial, Universidad de Maryland, College Park, Maryland, 1997.)
- Yee, A. H.; Lim, T. G. 1995. Educational supply and demand in East Asia: private higher education [La oferta y la demanda educacional en Asia del Este: la educación superior privada.]. En: Yee, A. H., (comp.). *East Asian higher education: traditions and transformations*, págs. 179-192. Oxford, Pergamon Press.
- Zhang, M. 1997. *Las bases teóricas y las medidas adoptadas: estudio comparativo de las políticas de ayuda económica a los estudiantes* [en chino]. Beijing, People's Education Press.
- . 1998. Changing conceptions of equity and student financial support policies [El cambio en las teorías sobre la equidad y las políticas de ayuda económica a los estudiantes]. En: Agelasto, M.; Adamson, B., (comps.). *Higher education in post-Mao China*, págs. 237-257. Hong Kong, Hong Kong University Press.
- Ziderman, A.; Albrecht, D. 1995. *Financing universities in developing countries* [La financiación de las universidades en los países en desarrollo]. Londres, Falmer Press.

---

LA EDUCACION EN ASIA

---

ESCUELAS QUE CREAN

---

VERDADERAS FUNCIONES DE

---

VALOR PARA LOS JOVENES

---

*Roger Holdsworth*

---

En Australia se está produciendo un debate silencioso en torno a la educación cívica y la enseñanza de la ciudadanía. Se trata de un debate acerca de los jóvenes, pero rara vez éstos participan en él. Es probable que frente al escepticismo general sobre los procesos políticos y la participación (Mellor, 1998a, 1998b) y la inquietud creciente sobre el problema de la marginación de los estudiantes y la capacidad para relacionarse de los jóvenes (no sólo en sus escuelas, sino también en sus comunidades y en su sociedad), este debate llegue a adquirir mayor eco.

En este tipo de debates existen naturalmente diferencias sustanciales acerca de lo que se supone que es ser ciudadano, la condición de los jóvenes y el papel de la escolaridad.

Más que plantear ideas desde una perspectiva de características o deficiencias individuales (el grado en que los propios jóvenes se marginan o tienen un sentido de las relaciones), en este artículo se abordarán los modos en que instituciones como la escuela actúan para marginar o relacionar a los estudiantes.

Planteamos aquí que estas propuestas generales sobre la escuela se encuentran en el centro del aprendizaje para ser un ciudadano informado y activo. La participación estudiantil y la acción son los cimientos de las respuestas educativas posi-

---

*Versión original: inglés*

*Roger Holdsworth (Australia)*

Investigador asociado y director del Centro de Investigaciones sobre la Juventud, Facultad de Educación, Universidad de Melbourne. Director y editor, desde 1979, de *Connect*, revista bimestral que fomenta la participación de los estudiantes en las escuelas primarias y secundarias. Fue maestro de escuela, asesor en cuestiones de currículo e investigador, y participó en la elaboración de políticas sobre problemas juveniles basadas en la comunidad. Roger Holdsworth ha trabajado arduamente por una educación que forme a la juventud para la equidad, la ciudadanía activa y la democracia

vas (véase Slee, 1995; Pearl y Knigh, 1999), problemas que trataremos en este artículo.

## Ciudadanía y educación

En un clima de elecciones nacionales, las definiciones electorales de democracia y ciudadanía ocupan el primer plano. Sin embargo, de los debates sobre la ciudadanía han surgido conceptos más amplios que han permitido, en particular, establecer interpretaciones “minimalistas” y “maximalistas”, según la manera en que estos conceptos de ciudadanía han sido utilizados. Evans ha caracterizado dichas interpretaciones:

Las interpretaciones minimalistas hacen hincapié en la condición civil y jurídica, en los derechos y responsabilidades que se originan en el hecho de pertenecer a una comunidad o sociedad. El buen ciudadano respeta las leyes, se interesa por los asuntos públicos, ejerce su compromiso político a través del voto para elegir a sus representantes. La garantía de la ciudadanía es el respeto de la condición civil y jurídica.

Las interpretaciones maximalistas, por el contrario, suponen la conciencia personal de ser miembro de una cultura democrática compartida, subrayan la concepción participativa del compromiso político y consideran que las desventajas sociales socavan la ciudadanía al denegar a los ciudadanos una participación plena y significativa en la sociedad (Evans, 1995).

Aplicar este tipo de argumentación al papel de la educación de la juventud en nuestra sociedad supone también llamar la atención sobre las razones por las que hay que aprender sobre problemas de democracia y ciudadanía. ¿Se trata de asuntos que sólo conciernen la vida futura de los estudiantes? ¿Estamos hablando de formar “futuros ciudadanos”? Aquí también existen puntos de vista sustancialmente diferentes. Owen nota la diferencia entre ser un ciudadano y ser un adulto:

Si los ciudadanos somos los que en nuestra comunidad gozamos de igual situación y protección, que tenemos el derecho (y la obligación) de votar, de postular a cargos políticos, de formar parte de un jurado, entre otras cosas, entonces resulta difícil entender por qué los jóvenes tienen que plantearse la ciudadanía como otra cosa que algo que ocurrirá “más tarde”. Esta noción de la ciudadanía nos lleva necesariamente a una pedagogía superflua, cuyo objetivo es la formación de personas para funciones futuras, en lugar de dotarla de habilidades y conocimientos que pueden y deben tener expresión inmediata. Esto reduce a los jóvenes a una condición de no ciudadanos o, en el mejor de los casos, de aprendices de ciudadanos. Ninguna de las dos condiciones es un punto de partida adecuado para el aprendizaje.

Si, por el contrario, nuestro concepto de ciudadanía va más allá de la situación jurídica y se basa en el conjunto de funciones que pueden desempeñar los individuos formando, manteniendo y modificando sus comunidades, entonces los jóvenes son ya ciudadanos valorizables y valorizados, en la medida en que participan en dichas funciones. Esto significa reconocer que la elegibilidad mediante el voto o la posibilidad de formar parte de un jurado, entre otras cosas, no tienen que ver con la ciudadanía en cuanto tal, sino con una combinación de ciuda-



danía y de vida adulta. Aún está pendiente el debate sobre qué es exactamente la vida adulta y cuándo se debe aplicar esta noción, pero esto no puede ser un obstáculo para reconocer que los jóvenes deben ser considerados como ciudadanos. (Owen, 1996, pág. 21).

Estas interpretaciones tienen repercusiones directas en las escuelas, pues determinan la naturaleza de los enfoques pedagógicos de la enseñanza de los derechos cívicos y la ciudadanía.

La educación para la ciudadanía, en su interpretación minimalista, requiere sólo la transmisión de un conocimiento básico de las reglas institucionalizadas sobre derechos y obligaciones. Las interpretaciones maximalistas requieren una educación que desarrolle aptitudes críticas y reflexivas y capacidades para la autodeterminación y la autonomía (Evans, 1995, pág. 5).

La adopción de cualquier forma de enfoque maximalista exige que se preste particular atención a lo que los estudiantes aprenden sobre la organización de la escuela, así como sobre su lugar, implícito o prescriptivo, en el interior de dicha escuela, esto es, sobre la manera en que se los trata. En una época, este concepto solía denominarse “programa oculto”, aunque ahora es más común hablar del impacto del “*ethos* de la escuela” – que incluye las políticas, los programas y la organización – en el aprendizaje de los estudiantes.

Esto último se aplica en niveles diferentes, de la forma de tomar decisiones en la escuela considerada como un todo, el grado y el tipo de la negociación del currículo en las clases, a la naturaleza y el propósito de las tareas de aprendizaje efectuadas dentro de la escuela.

Cuando pienso en lo que aprendí (y luego enseñé) sobre ciudadanía, puedo reconocer dos elementos diferentes, y a veces contradictorios. Por una parte, el contenido formal ponía de relieve conceptos relacionados con el hecho de vivir en un Estado democrático, que iban de los enfoques minimalistas del ciudadano considerado como un consumidor y como alguien que ejerce sus derechos, a puntos de vista más maximalistas, centrados en la necesidad de un compromiso para llegar a una concepción de la toma de decisiones más participativa y democrática. Por otra parte, la organización de la escuela excluía o marginalizaba el ejercicio de las funciones estudiantiles en la “democracia” de la escuela. Las organizaciones de estudiantes eran inexistentes o extremadamente limitadas en su acción. Muy pocas veces había representación de los estudiantes en la administración de la escuela.

Cuando consideramos la forma en que organizamos tanto nuestras escuelas como el aprendizaje y el conocimiento, ¿qué estamos diciendo a los estudiantes?

## **Educación para la ciudadanía a través del currículo**

Ser un ciudadano no sólo significa participar en el gobierno de una comunidad; supone también tener en ésta una función valorizada y reconocida, considerarnos relacionados con esa comunidad: eso es, en esencia, nuestra ciudadanía.

Si el fundamento de la ciudadanía es “el conjunto de funciones que los individuos pueden desempeñar en la creación, la perpetuación y la modificación de sus comunidades” (Owen, 1996) el objetivo de la educación ciudadana es asegurar que los jóvenes tengan oportunidades de participar en dichas funciones. Los argumentos a favor del reconocimiento y el apoyo de la ciudadanía activa de los estudiantes tienen, por consiguiente, que estar presentes en todo el currículo, y no sólo en las áreas temáticas (como, por ejemplo, los estudios de sociedad y de medio ambiente) especialmente destinadas a la educación cívica y a contenidos relacionados con la ciudadanía.

Así, el gran reto que se nos presenta al reflexionar sobre cómo y qué aprenden los estudiantes en educación cívica y ciudadanía es: ¿cómo podemos elaborar un currículo y una noción de gobierno que permita a los estudiantes acrecentar sus competencias cívicas, así como afirmar y aprender de sus funciones como ciudadanos de valor? ¿Cómo podemos asegurar que estamos impartiendo un “aprender sobre” y un “aprender para” cuando enseñamos la ciudadanía? Estos desafíos se presentan en todas las áreas temáticas relacionadas con la enseñanza de la ciudadanía activa, por el respeto y la consideración por los estudiantes que caracterizan estos enfoques pedagógicos, y también por su capacidad para fomentar y crear verdaderas funciones de valor comunitario para los jóvenes como parte de su aprendizaje de estos temas. En este artículo volveremos a considerar brevemente las maneras prácticas en que esto puede producirse.

Cuando examinamos lo que enseñamos a los estudiantes y aquello que les pedimos que hagan, ¿qué les estamos diciendo acerca de su ciudadanía?

## Resultados diferidos

Llegados a este punto, podemos preguntarnos por qué están adquiriendo importancia estas cuestiones.

Varios ensayistas han planteado que el papel de los jóvenes en nuestra sociedad ha experimentado cambios fundamentales y continuos. Por ejemplo, Wyn ha subrayado la invención relativamente reciente de la “juventud” como una categoría y sus consecuencias:

Una de las características principales del concepto de juventud como categoría es su dependencia del futuro. Sin embargo, el “futuro” respecto del cual se sitúa a la juventud desde una perspectiva categorial es una noción ahistórica y estática de la vida adulta, basada en una supuesta dicotomía entre las categorías de vida adulta y juventud, más que en una comprensión de las complejas continuidades a través del ciclo vital. Esta concepción de la juventud eclipsa las experiencias de los jóvenes, relegándolas a una esfera menos importante que la que se alcanza en la vida “adulta”. Se considera a los jóvenes como “no adultos”, como un grupo que está en déficit. Son ciudadanos del futuro, más que ciudadanos del presente. (Wyn, 1995, pág. 52).

La gran mayoría de las actividades pedagógicas que tienen lugar en las escuelas

contienen propuestas diferidas para los estudiantes. Dichas actividades son inmediatamente productivas sólo en la medida en que el profesor las observa y evalúa. Se dice a los estudiantes: “aprendan esto porque les será útil más tarde”, “aprendan la ciudadanía porque un día serán ciudadanos”.

Algunos estudiantes estarán contentos de diferir los resultados de su aprendizaje, pues saben que tienen un futuro asegurado; otros, frente a las grandes incertidumbres en materia de trabajo, salud y sustento, entre otras cosas, se transforman en colaboradores pasivos o en resistentes activos. Pero todos ellos están absorbiendo un mensaje más profundo: que el aprendizaje y su organización a través de las escuelas devalúa sus experiencias, su conocimiento y su situación presente.

Esto es probablemente más significativo en el ámbito de la ciudadanía. Al diferir los resultados del aprendizaje y devaluar la situación presente de los estudiantes, estamos transmitiéndoles elocuentes mensajes sobre la forma en que las instituciones australianas consideran su participación. Estamos, de hecho, enseñando la ciudadanía activa de la peor manera posible.

## **Pasividad contra intervención**

Coleman, en 1972, subrayó el cambio en las funciones de los jóvenes y sus consecuencias:

Los jóvenes permanecen en la familia, cuando las actividades de las que podían aprender ya no se centran en ella. En los lugares de trabajo, las actividades de las que pueden aprender permanecen, pero los propios jóvenes han sido excluidos de ellos [...] La función estudiantil de los jóvenes se ha ampliado hasta el punto de que constituye la mayor parte de su juventud. Pero no es una función que lleve a la acción y a experimentar sus consecuencias [...] Es una función relativamente pasiva, de permanente preparación para la acción, pero no se llega a actuar [...] La consecuencia de la ampliación de la función estudiantil, y la pobreza de acción que supone para los jóvenes, ha sido una inquietud creciente entre los jóvenes. Están apartados de la responsabilidad y se vuelven irresponsables. Se los mantiene en una condición de dependencia y comienzan a actuar como dependientes. Se los ha dejado fuera del trabajo productivo y se transforman en improductivos. (Coleman, 1972, págs. 5-8).

Ante estos hechos, ahora se presta más atención a los procesos pedagógicos, que incluyen una participación más activa de los estudiantes en la aplicación de los currículos y en las decisiones sobre esos programas y las clases. Por ejemplo, los enfoques esbozados originalmente en los Estados Unidos de América, y actualmente utilizados en muchas escuelas en Australia, hacen hincapié en el papel de los estudiantes en la negociación del currículo:

[...] para ayudar a los jóvenes a comprenderse y a comprender su mundo de manera más amplia y profunda. Por esta razón se comienza con preguntas y preocupaciones que ellos tienen en estos dos ámbitos. Los temas en torno a los cuales se organiza el currículo se definen en el punto en el que las preguntas e inquietudes sobre ellos mismos [entran en contacto] con las que se refieren al mundo. (Beane, 1993, pág. 6).

Aun así, estos enfoques pueden transformarse fácilmente en triviales ejercicios en el contexto de un compromiso temporal. El proceso de negociación del currículo se ha concentrado ampliamente en el qué y el cómo de dicho programa: se decide qué vamos a aprender, cómo tomaremos esas decisiones y, en presencia de estructuras cada vez más rígidas, cómo aprenderemos. Una atención menor se ha otorgado al problema, más vasto y difícil, de fomentar y apoyar la participación estudiantil en el debate sobre los motivos por los cuales aprender algo es valorizante, o sobre la utilidad de dicho aprendizaje.

No sorprende que los estudiantes sigan lamentando la falta de pertinencia del currículo, incluso si tratamos de que las actividades que diseñamos estén más conectadas con sus intereses, de la misma manera que procuramos centrar el currículo en sus intereses y necesidades, más que en abstractas ocupaciones académicas.

Sostenemos, pues, que existe una necesidad creciente de conectar a los estudiantes más directamente con los propósitos inmediatos de su aprendizaje. El currículo debe contemplar la capacidad y la voluntad de los estudiantes para actuar sobre su aprendizaje – para producir algo de valor, para ser valorizados y para valorizarse a sí mismos como individuos “que tienen algo diferente que aportar” –, lo cual va más allá del profesor y de la clase.

En otra parte, esto se ha calificado como “mediación social” y ha sido vinculado estrecha y directamente con conceptos de “ciudadanía plena” o “ciudadanía activa” (Watts, 1995, pág. 93). Watts establece algunas repercusiones de este tipo de enfoque y define a la escuela como el lugar principal para el ejercicio de la mediación:

La mediación significa que la gente tiene acceso en su escolaridad, en sus trabajos y en su vida comunitaria a estructuras y procesos abiertos y democráticos. Significa que la gente tiene verdaderas posibilidades de elegir sobre su estilo de vida. La mediación significa que la gente tiene la seguridad de poder trabajar colectivamente con aquellos que importan en sus vidas para establecer prioridades y tomar decisiones, y engloba todo aquello que las organizaciones y entidades pertinentes hagan por acrecentar su capacidad y su derecho de controlar sus propios destinos. Cualquier noción de ciudadanía-como-mediación supone que todos tenemos el derecho a participar y a no participar en la administración comunitaria. La mediación supone ser escuchado y tratado con dignidad, respeto y reciprocidad, y significa también trabajar y vivir en un entorno no autoritario. (Watts, 1995, pág. 101).

## Valor

Estos puntos de vista abogan por amplios cambios en la enseñanza y el aprendizaje en las escuelas primarias y secundarias, por enfoques en los cuales se creen funciones de valor comunitario para los estudiantes.

Al postergar los resultados del aprendizaje y “negociar” actividades curriculares triviales, al promover sólo actividades pasivas o de diversión en las escuelas, estamos enseñando a los estudiantes que no tienen utilidad en nuestra sociedad

presente. Estamos dejando escaso o ningún lugar a la creatividad, al compromiso y al entusiasmo. Les estamos diciendo que “ser relajados” es ser irrelevantes.

Al desarrollar la “teoría del valor de la juventud”, Pearl ha sugerido que “si los jóvenes han de ser valorizados, deben serlo como participantes sociales, no como receptores. Ésta es la piedra angular de cualquier teoría de valorización de la juventud” (Pearl, Grant y Wenk, 1978). Estas ideas fundamentan también el enfoque adoptado por varias redes de colegios en los Estados Unidos de América, como la “Propuesta Foxfire”. En ella, la base del aprendizaje es el principio básico de la elección y acción de los estudiantes en torno a proyectos con valor comunitario e integridad académica (véase Fondo Foxfire, 1995).

En Australia, esta propuesta cubre tanto el ámbito del currículo de la clase, como el de la administración de la escuela bajo el encabezamiento general de “participación estudiantil”.

Estas propuestas consideran que los jóvenes aportan habilidades, puntos de vista y experiencias a su propia educación. Parten de la base de que el aprendizaje es más efectivo cuando es activo, cuando es relevante para las necesidades del alumno y cuando reconoce su pasado y su situación presente. El aprendizaje se hace a partir de las potencialidades de los jóvenes y valoriza sus contribuciones al asociarlos al proceso de aprendizaje.

Las ideas de estas propuestas centradas en los estudiantes no son nuevas en educación. A comienzos de siglo, Dewey (1916) articuló principios y propuestas que hoy se vuelven a descubrir. Aunque construidas sobre estos principios, las ideas sobre la participación estudiantil en la educación evolucionarán hasta promover el desarrollo de modelos en las escuelas mediante los cuales la educación pueda contribuir a obtener resultados de reconocido valor para la comunidad.

## **Participación estudiantil**

En educación, la palabra “participación” ha sido usada con significados diferentes. Puede significar “estar dentro del sistema” (como equivalente de tasas de participación o de retención); también puede utilizarse en el sentido de “tomar parte en” (en actividades sobre las que los estudiantes pueden no tener opinión), o bien consistir en “tener una opinión” (cuando los estudiantes hablan de las materias). Todo esto es importante, pero cuando hablamos de “participación estudiantil” vamos mucho más allá de estas definiciones. La entendemos como un papel activo de los estudiantes en las decisiones y la aplicación de las políticas y prácticas educativas y en las materias clave que determinan la naturaleza del mundo en el que viven (Holdsworth, 1986, pág. 6).

Esto supone que la participación debe valorizar la contribución de los estudiantes, conectar con necesidades auténticas (ejercerse sobre cosas reales), tener un impacto o consecuencia que se extienda más allá de los participantes (fuera de las aulas), ser estimulante para los participantes y darles la oportunidad de planear, actuar y reflexionar.

Otra manera de enfocar esto es plantear que la participación estudiantil debe

comprender actividades que puedan ser evaluadas y tengan sentido en tres aspectos:

- *para los participantes*: los estudiantes trabajan en materias que han elegido, que tienen sentido para ellos y en las cuales son valorizados;
- *para la comunidad*: la comunidad considera que dichas materias tienen valor, que es importante trabajar en ellas y que, al hacerlo, los estudiantes pueden aportar algo valioso a dicha comunidad; y
- *académicamente*: la participación coincide con las metas académicas o del programa que las escuelas deben llevar a cabo.

Estos principios proporcionan una lista básica que nos permite determinar si una propuesta es digna de ser considerada. ¿Es fruto de la elección y el entusiasmo de los estudiantes? ¿Produce algo de verdadero valor para la comunidad? ¿Concuerda con los objetivos de aprendizaje de la escuela o con el tema estudiado?

#### AMBITOS DE PARTICIPACION ESTUDIANTEL

La participación estudiantil se está desarrollando en dos ámbitos fundamentales: la administración de la escuela y el currículo. La existencia de la participación en ambos terrenos es importante y complementaria.

##### *En la administración de la escuela*

La participación vincula a los estudiantes, directamente o a través de representantes, con las decisiones sobre las materias educativas. Esto puede ocurrir a través de:

- la presencia de los estudiantes en comisiones, como los consejos de escuelas, los comités de programas, las comisiones regionales; y
- las organizaciones estudiantiles, como los consejos de representantes de los estudiantes o los consejos de estudiantes de los colegios universitarios, donde los estudiantes pueden intercambiar puntos de vista, debatir y adoptar posiciones frente a los problemas que se les plantean.

En ambos terrenos se considera que los estudiantes tienen puntos de vista valiosos, información y aptitudes para contribuir a la administración de la escuela. Las posiciones de los estudiantes se consideran con seriedad y se les apoya en el desarrollo de estructuras democráticas que aseguren la representación de las opiniones de todos los estudiantes.

La importancia de estos aspectos del programa de las escuelas para el desarrollo de la ciudadanía activa aparece como una nueva evidencia. Owen lo describe en un estudio reciente realizado en los Estados Unidos de América.

Un estudio absolutamente notable sobre el “voluntariado cívico” en los Estados Unidos de América, publicado recientemente en Australia, sugiere, sobre la base de unas 15.000 entrevistas preliminares y 2.500 entrevistas detalladas realizadas ulteriormente, que mientras que la escuela puede desempeñar un papel muy importante en la “senda” de la participación cívica, *no ocurre lo mismo con los cursos de educación cívica actuales* (Verba *et al.*, 1995). El estudio muestra, más bien, que se dan oportunidades para la participación (y, por ende, para

el aprendizaje) en el proceso de la administración de la escuela, junto con oportunidades de debatir problemas políticos contemporáneos de interés para los estudiantes, que eran más importantes [...] El estudio norteamericano sugiere, muy enérgicamente de hecho, que lo que determina los niveles de ciudadanía activa no es tanto lo que enseñamos en nuestras escuelas como la manera de administrarlas. Modificar los programas de estudio ya es suficientemente difícil; instaurar sistemas de administración escolar verdaderamente integradores y democráticos lo es más aún. Por otra parte, este tipo de modificaciones es probablemente el resultado, antes que de iniciativas inspiradas en la Commonwealth, de la agitación de profesores, padres y de los propios estudiantes. (Owen, 1996).

Muchas escuelas tienen alguna forma de organización estudiantil y éstas se han desarrollado más rápido en las escuelas primarias. Aunque tradicionalmente estos grupos han tenido funciones limitadas (recaudación de fondos y organización de actividades sociales en muchos casos), las escuelas que fomentan seriamente la participación estudiantil continúan intentando resolver problemas relativos a la ampliación del cometido de las organizaciones estudiantiles, concebidas como una parte vital de la estructura global de administración de la escuela.

¿Cuándo deben celebrar sus reuniones los grupos de estudiantes? ¿A la hora del almuerzo, o bien esas reuniones deben formar parte del programa? ¿Quiénes deben ser elegidos, las pandillas o una diversidad de estudiantes representativa de los intereses del cuerpo estudiantil? ¿Cómo debe reconocer y acreditar la escuela la participación del consejo de estudiantes como parte de su programa? Éstas son algunas de las cuestiones que hay que explorar.

La representación estudiantil también tiene lugar en el contexto más amplio de la estructura de administración de la escuela, en los diversos comités y comisiones de trabajo que adoptan decisiones y recomendaciones sobre políticas y programas. Los estudiantes están directamente representados en muchos consejos escolares y en las asambleas regionales y estatales.

Esta participación estructural genera otros problemas para los representantes. Informar a los otros estudiantes y recabar sus instrucciones en el consejo de estudiantes, y luego difundir dicha información en el grupo familiar o en los niveles subescolares, es una tarea importante para el desarrollo y el aprendizaje de todos los estudiantes.

### *En el currículo*

En este nivel, la participación de los estudiantes en la adopción de decisiones y en la acción tiene lugar mediante la colaboración en las clases, así como en proyectos o enfoques específicos de "participación estudiantil". La negociación del currículo es básica para todos estos enfoques y puede producirse en todos los niveles, aunque ha sido descrita más claramente respecto del programa de educación secundaria (Holdsworth, 1986, pág. 30).

Aun en el contexto de programas determinados centralmente, las escuelas han descubierto y desarrollado oportunidades para negociar los métodos pedagógicos,

pero en otros cursos, profesores y estudiantes se han asociado para elaborar programas y tomar conjuntamente la responsabilidad de fijar metas, determinar necesidades y antecedentes, definir los contenidos apropiados, concebir métodos de aprendizaje y poner en práctica medidas adecuadas de valoración y evaluación.

Los ejemplos más diversos de participación estudiantil se manifiestan en la amplia gama de proyectos curriculares que se han desarrollado en las escuelas. Entre estos ejemplos se cuentan:

- *proyectos de desarrollo comunitario* en los que los estudiantes crean recursos y servicios útiles para sus comunidades. Algunos de estos proyectos son:
  - intercambio entre estudiantes o tutoría de pares, en la que los estudiantes enseñan a otros estudiantes, incluso dentro de su propia escuela, o en escuelas cercanas, o en instalaciones comunitarias, por ejemplo los centros de atención de niños;
  - producciones audiovisuales: los estudiantes han producido diarios comunitarios (algunos multilingües) y directorios, guías de recursos, libros de historias orales y programas de radio y televisión; y
  - creación de empleo a través de la educación para la empresa.
- *Investigación comunitaria y proyectos de acción* en los que los estudiantes investigan sobre problemas de su comunidad y actúan en consecuencia. Algunos de estos proyectos son:
  - iniciativas de investigación estudiantil sobre problemas sociales, como el de los jóvenes sin casa, en las que redactan informes y proponen iniciativas de acción comunitaria;
  - realización de estudios ambientales; y
  - evaluación de proyectos de salud, entre otros ejemplos.

Existen largas listas de ejemplos prácticos en todos estos ámbitos. Es importante la confirmación de las actividades de documentación y las iniciativas prácticas compartidas<sup>1</sup>.

## Ataques y alteraciones

El desarrollo de estas propuestas en Australia durante los últimos 25 años ha permitido reconocer algunas de las formas en las que estas ideas básicas han sido mal interpretadas, desvirtuadas, cooptadas o marginalizadas. Identificar al menos algunas de estas limitaciones nos permitirá sugerir maneras de superar ciertas dificultades.

### VOZ

Al comienzo, las ideas sobre la participación estudiantil se consideraron sencillamente como una manera de “dar la palabra” a los jóvenes, lo que, si se toma literalmente, puede limitar las posibilidades de los programas.

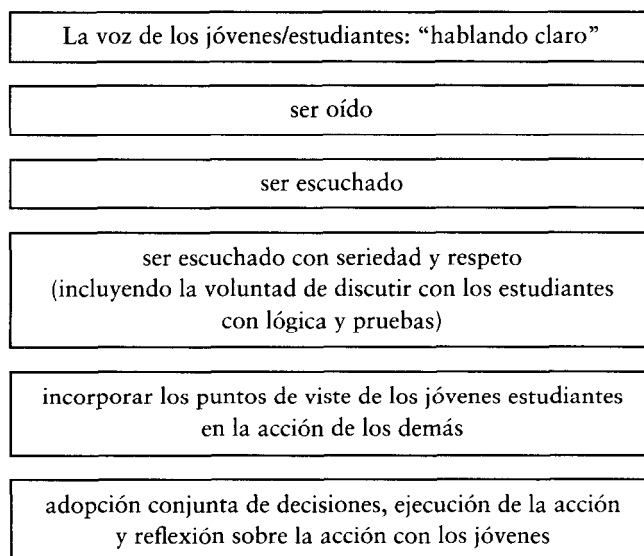
Centrarse únicamente en “ser oído” puede hacer aparecer a los jóvenes como participantes activos; puede, en realidad, actuar como una “válvula de seguridad” para aliviar las presiones que abogan por un cambio real en la administración esco-



lar, o sencillamente ser una manera de dejar que quienes toman las decisiones sientan que están haciendo lo correcto.

En algunos encuentros celebrados recientemente, los estudiantes han tomado conciencia de las limitaciones de la noción de “voz de la juventud” y están estableciendo puentes de manera explícita entre el concepto de “voz” y las ideas de “mediación” y de “acción”. Una de estas asambleas se cambió el nombre: de “Adolescentes rugientes”, pasaron a llamarse “Adolescentes activos”: “La idea es construir a partir de lo que sabemos; más que limitarnos a ‘rugir’, ‘actuar’ en la elaboración de programas que apuntarán a problemas relevantes en la cultura juvenil” (Osmotherly, 1998). Durante muchos años, el concepto de una “escala de participación” comunitaria ha servido para diferenciar las ideas de “consulta” y “compromiso” de ideas menos limitadas como las de “participación” y “acción”. De manera similar, es posible distinguir entre los puntos de vista de “voz de los jóvenes/estudiantes” y caracterizar las etapas en la progresión hacia una verdadera integración de los jóvenes en sus comunidades.

FIGURA 1. Escala de participación estudiantil



Este esquema se ha planteado como una evolución desde la “voz de la juventud” a la “mediación de la juventud”, y en ese sentido significa un incremento de la capacidad y la voluntad de los jóvenes de actuar en los temas que los afectan.

El trabajo con estudiantes primarios y secundarios ha demostrado que los grupos de estudiantes tienden a trabajar en esquemas de “hacer”, “pedir” y “compartir” (Holdsworth, 1998). Si bien hay algunas cosas que los grupos de estudiantes pueden hacer solos, éstas tienden a ser relativamente triviales en muchos casos y marginalizan a estos grupos, como por ejemplo la recaudación de fondos o los papeles sociales. Hay cosas que los grupos de estudiantes necesitarán pedir que hagan

otros (solicitudes o peticiones), pero éstas tienden a conducir al rechazo y a reforzar la falta de poder de los estudiantes. Aunque se admite que la capacidad y voluntad para “hacer” y “pedir” es importante en el desarrollo individual de la acción del estudiante, el desafío estructural más importante ha sido apoyar un cambio hacia el “compartir”, como una función en la que los estudiantes (al igual que otros grupos) trabajan con otros en asociaciones de administración responsable.

Hasta el momento, sin embargo, con muy pocas excepciones, los estudiantes (y los jóvenes en general) permanecen fuera de esas asociaciones; obligados a pedir, se les alienta a tener una “voz”, pero no mucho más.

#### EXCLUSIVIDAD

En segundo lugar, una tendencia perturbadora ha desplazado durante algún tiempo la atención de la participación a la representación y de allí al liderazgo, centrándose en el desarrollo de habilidades de los pocos estudiantes elegidos o designados para ocupar posiciones de elite. De igual manera, aunque los programas como el de la tutoría inter-edades han sido tradicionalmente integradores (y han proporcionado la posibilidad de ocupar posiciones de responsabilidad y valor a estudiantes que de otra manera se habrían encontrado excluidos o marginalizados), se ha producido una degradación similar del sentido de este programa a favor de los estudiantes ya aventajados “que representarán mejor a la escuela”. Para algunas escuelas, atrapadas en situaciones en las que cada acción se concibe como una “venta” de la imagen de la escuela, los resultados educativos han pasado a ocupar un segundo plano, tras los de relaciones públicas.

Al elegir sólo a los “mejores estudiantes” para ser tutores o establecer que las elecciones al consejo de estudiantes recompensarán a los ya organizados o a los que “ya saben”, las formas y actividades de participación esconden una voluntad de seleccionar a unos pocos a fin de asegurar el éxito. La pérdida de los criterios de equidad es alarmante.

¿Qué voces se escuchan? ¿Aquellas que hablan con más coherencia? ¿Aquellas con las cuales podemos estar más fácilmente de acuerdo?

Esta observación concuerda con una investigación reciente del Youth Research Centre (Centro de investigaciones sobre la juventud) de la Universidad de Melbourne, en la que muchos jóvenes que tenían una relación problemática con la escolaridad se mostraban muy críticos respecto de las organizaciones estudiantiles, pues no las consideraban ni eficaces ni representativas (Dwyer *et al.*, 1998).

En las asambleas de clase, así como en las asambleas donde los estudiantes pueden “manifestar sus voces”, hay que asegurarse de que se escuchen todas las voces y de que todos los estudiantes sean capaces de recorrer el trecho que lleva de la voz a la acción. Esto significará tomar medidas concretas para superar la herencia de silencio, desconfianza e inactividad que tradicional y particularmente marginaliza a algunos estudiantes. Será necesario vigilar las tendencias a cooptar los programas de participación, a trivializarlos o a considerar que sólo los buenos estudiantes pueden acceder a ellos.

Las mismas asambleas que mencionábamos han mostrado que es posible tener conciencia de estas tendencias y trabajar centrándose en los problemas de equidad. Aunque Theobald escribe que “los *más comprometidos* miembros de esta generación quieren tener voz en el diálogo en curso” (Theobald, 1997, las cursivas son del autor), un informe de prensa de una asamblea de jóvenes que comienza citando sus ideas, subraya que “uno de los hechos notables de este proyecto es que está pensado para atraer a los jóvenes que normalmente no participan en los consejos de estudiantes u otros grupos formales” (Guy, 1998).

La atención continua a las ideas selectivas de “liderazgo” o “participación” puede, por último, estar de hecho predestinada al fracaso. Cuando la administración escolar o las actividades curriculares no consideran la amplia variedad de estudiantes, dejando de lado sus intereses, inquietudes y habilidades, esos estudiantes no hacen sino acrecentar su escepticismo y amargura hacia lo que ven como una forma más de coerción y de alteración. Las iniciativas fracasan.

#### COLABORACION SIMBOLICA

En tercer lugar, el núcleo de lo que se considera como participación estudiantil puede volverse limitado y limitante. Aún es común, desgraciadamente, encontrar estudiantes y profesores que sencillamente piensan que la participación estudiantil se reduce apenas a alguna forma de organización estudiantil. Esto puede llevar tanto a la participación estudiantil simbólica, en “materias seguras”, como, en particular, a la exclusión de la participación estudiantil de aquello que es esencial en la escuela: el aprendizaje y la enseñanza que allí se producen.

Incluso las propuestas progresistas respecto de la enseñanza cívica y la educación para la ciudadanía consideran la “democracia representativa” como el único ámbito del “ciudadano activo”, en vez de admitir que tener y ejercitar una función valorizadora dentro de la comunidad es el núcleo de nuestra ciudadanía. Las propuestas basadas en la escuela, por consiguiente, se han centrado en la necesidad de trabajar con los ejemplos existentes de democracia estudiantil y liderazgo, pero han excluido las iniciativas curriculares. La enseñanza sobre ciudadanía activa en las escuelas debe incluir el apoyo a la expresión activa de los estudiantes y su participación a través de los consejos estudiantiles y en diferentes áreas de la administración escolar, pero debe también comprender cambios fundamentales en las maneras de estructurar la enseñanza y el aprendizaje en las aulas, particularmente volviendo a pensar cómo compartimos los objetivos y demostramos auténticos resultados.

#### PARTICIPACION ESTUDIANTIL: MAS QUE UN APRENDIZAJE ACTIVO

Finalmente, las ideas sobre participación estudiantil pueden estar limitadas a una mera “educación centrada en el estudiante”, al “aprendizaje activo” o a la “enseñanza creativa”. Se piensa que por el hecho de tener un programa “interactivo” en el que los estudiantes están “haciendo cosas”, o realizando simulacros de actividades, son participantes activos.

Es preciso poner en tela de juicio esta visión limitada de la participación estudiantil. El final de este artículo propone un ejemplo práctico tomado de las disciplinas psicológicas: el Programa de Educación en Salud Mental que ha desarrollado un consorcio del que forma parte el Youth Research Centre (Centro de investigaciones sobre la juventud).

## **Bailando el “Two-step”: ejemplos del proceso educativo**

La participación estudiantil es más que la actividad estudiantil. El aprendizaje activo es sólo el primer paso del baile. Cuando hablamos de participación estudiantil estamos hablando en realidad de un baile de dos pasos.

### **PASO 1. DE LA INSTRUCCION PASIVA AL COMPROMISO ACTIVO**

Los métodos pedagógicos basados en la investigación se caracterizan por un papel activo de los jóvenes en el estudio y la presentación. En este primer paso nos movemos entre la presentación de la información que hace el profesor y las respuestas relativamente pasivas de los estudiantes. El método se caracteriza por la pregunta que se hacen los profesores: “¿Cómo puedo organizarme para que los estudiantes lo hagan en lugar de hacerlo yo?”

Por ejemplo, en una clase sobre la naturaleza y el alcance de los servicios de salud mental locales, un profesor que aplique el enfoque centrado en los estudiantes les entregará una lista de las organizaciones en cuestión; las actividades de la clase consistirán ante todo en responder preguntas por escrito sobre esa información. El primer paso hacia la participación consistirá en modificar ese enfoque pidiendo a los estudiantes que realicen esa investigación local. Podrán, en grupo o en pequeños equipos, reunir la lista de servicios (formulando y respondiendo preguntas sobre dónde encontrar la información), y tal vez incluso entrevistar a alguien de esos servicios con el fin de redactar notas descriptivas sobre su tarea. Esta información puede difundirse enseguida en la clase y ser objeto de discusión.

El profesor ha dejado de ser un presentador de información para convertirse en un organizador del conocimiento. El papel de los estudiantes ha dejado de ser el de receptores de hechos y ha pasado a ser el de investigadores activos en busca de información y significado.

### **PASO 2. DE LA ACTIVIDAD A LA CREACION VALORIZADA**

Cuando hablamos de desarrollar verdaderamente la participación estudiantil, en realidad tenemos que pensar en planteamientos que vayan más allá de esta simple idea, que supongan también la creación de auténticas y reconocidas funciones de valor comunitario para los estudiantes y sus docentes. En cada uno de los ejemplos de aprendizaje activo podemos “dar un paso más” para crear un compromiso con resultados significativos.

Para seguir con el ejemplo del programa, podemos preguntarnos por el acopio de información: “¿por qué queremos saber esto?”, y “¿qué haremos con esa información?” Varios resultados posibles pueden surgir en el debate de la clase: los estudiantes tienen la posibilidad de publicar en el periódico de la escuela la información que han descubierto, darla a conocer en una asamblea comunitaria o en uno de sus periódicos, o a través de un pequeño folleto u octavilla que se distribuya en la zona.

Los estudiantes están aprendiendo así con un propósito inmediato. Están agregando algo de valor comunitario a su aprendizaje, y dicha comunidad los percibe como miembros útiles, que hacen cosas valiosas. Todos éstos son indicadores de un incremento de la salud mental.

Para los profesores, promover “la participación estudiantil en dos pasos” exige que sean:

- *inventivos*: debemos buscar siempre formas de obtener resultados auténticos y valorizables (auténtica evaluación) del aprendizaje, que signifiquen reconocer y aprovechar las oportunidades locales cuando éstas aparezcan; y
- *audaces*: tener la voluntad de dejar los territorios “seguros” o meticulosamente planeados para embarcarnos en la apasionante incertidumbre de la danza del aprendizaje con los estudiantes.

## Nota

1. El boletín nacional *Connect* (revista de apoyo a la participación estudiantil) viene abriendo caminos para que esto se produzca desde hace casi 20 años. *Connect journal Supporting Student Participation*, 1-12 Brooke Street, Northcote 3070, Victoria, Australia.

## Referencias

- Beane, J. 1993. *Curriculum integration and the search for self and social meaning* [La integración del currículo y la búsqueda de sentido personal y social]. Ponencia presentada en la Alliance for Curriculum Reform Conference, Chicago, Illinois, octubre.
- Coleman, J. 1972. *How do the young become adults?* [¿Cómo se hacen adultos los jóvenes?]. Baltimore, Maryland, Center for Social Organization of Schools, Johns Hopkins University. (Informe n° 130.)
- Dewey, J. 1916. *Democracy and education* [Democracia y educación]. Nueva York, Free Press.
- Dwyer, P. et al. 1998. *Negotiating staying and returning: young people's perspectives on schooling and the youth allowance* [Negociar el apoyo y el rendimiento: las perspectivas de los jóvenes sobre la escolaridad y los subsidios para jóvenes]. Victoria, Departamento de Educación.
- Evans, K. 1995. Competence and citizenship: towards a complementary model for times of critical social change [Competencia y ciudadanía: hacia un modelo complementario para tiempos de cambio social crítico]. *British journal of education and work* (Abingdon, Reino Unido), otoño.
- Foxfire Fund. 1995. The Foxfire approach: perspectives and core practices [La propuesta Foxfire: perspectivas y prácticas principales]. *Hands on: a journal for teachers* (Mountain City, Georgia), n° 50, primavera.

- Guy, R. 1998. Overcoming alienation [Vencer la alienación]. *The Age* (Melbourne, Australia), 7 de abril.
- Holdsworth, R. 1986. *Student participation and the participation and equity program* [La participación estudiantil y el programa de participación y equidad]. Canberra, Commonwealth Schools Commission. (PEP, documento de debate n° 2.)
- . 1988. An anecdotal history of student participation [Historia anecdótica de la participación estudiantil]. En: Slee, R., (comp.). *Discipline and schools: a curriculum perspective*. South Melbourne, Macmillan.
- . 1997. Student participation, connectedness and citizenship [Participación estudiantil, capacidad de relación y ciudadanía]. *Connect* (Northcote, Australia), n° 104, abril.
- . 1998. Two challenges [Dos retos]. *Connect* (Northcote, Australia), n° 110, abril.
- Mellor, S. 1998a. Student cynicism about political participation: What's the point? – What can schools do? [El escepticismo de los estudiantes sobre la participación política: ¿cuál es la situación? ¿qué pueden hacer las escuelas?] *Connect* (Northcote, Australia), n° 111, junio.
- . 1998b. "What's the point?" *Political attitudes of Victorian Year 11 students* [¿Qué ocurre? Actitudes políticas de los estudiantes ante el Año Victoriano 11]. Melbourne, ACER Press. (Monografía de investigación n° 53.)
- Osmotherly, J. 1998. Wanagratta district youth participation [Participación de los jóvenes en el distrito de Wangaratta]. *Connect* (Northcote, Australia), n° 112, agosto.
- Owen, D. 1996. Dilemmas and opportunities for the young active citizen [Dilemas y oportunidades para jóvenes ciudadanos activos]. *Youth studies Australia* (Hobart, Australia), vol. 15, n°1, marzo, págs. 20-23.
- Pearl, A.; Grant, D.; Wenk, E., (comps.). 1978. *The value of youth* [El valor de la juventud]. Davis, California, Responsible Action.
- Pearl, A.; Knight, T. 1999. *The democratic classroom: theory to practice guide* [La clase democrática: teoría para una guía práctica]. Drummoyne, Australia, Hampton Press.
- Slee, R. 1995. *Changing theories and practices of discipline* [Modificar las teorías y prácticas de la disciplina]. Londres, Falmer Press.
- Theobald, R. A. 1997. *Reworking success: new communities at the millennium* [Adoptar el éxito: nuevas comunidades para el nuevo milenio]. Londres, New Society.
- Verba, S.; Schlozman, K. L.; Brady, H. E. 1995. *Voice and equality: civics voluntarism in American politics* [Voz e igualdad: voluntariados cívicos en las políticas estadounidenses]. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Watts, R. 1995. Educating for citizenship and employment in Australia [Educación para la ciudadanía y empleo en Australia]. *Melbourne studies in education* (Fitzroy, Australia), vol. 36, n° 2, págs. 83-105.
- Wyn, J. 1995. Youth and citizenship [Los jóvenes y la ciudadanía]. *Melbourne studies in education* (Fitzroy, Australia), vol. 36, n° 2, págs. 45-63.

---

# LA EDUCACION EN ASIA

---

## PRIORIDADES Y RETOS

---

### DE LA EDUCACION

---

### EN EL CONTEXTO

---

### DE LA GLOBALIZACION<sup>1</sup>

---

*Kamal Malhotra*

---

#### **El contexto**

Hemos entrado de lleno en los albores de un nuevo milenio. En las dos últimas décadas se han producido algunos de los cambios más rápidos y trascendentales en la historia reciente de la humanidad, tanto en el contexto mundial como regional. Entre ellos cabe mencionar:

- la supuesta victoria del programa económico y político neoliberal hasta la reciente crisis económica y financiera mundial que comenzó en el Asia Sudoriental;
- las estrategias y procesos concomitantes de este programa para acelerar la globalización, la regionalización y la liberalización económicas;
- el inevitable impulso de la privatización tanto del ámbito productivo como de la política social en todo el mundo, entendida como la panacea para todos los males, sin tener en cuenta el contexto histórico, social o cultural de la nación (con el consiguiente debilitamiento y fragmentación del Estado-nación como unidad fundamental de soberanía en un número creciente de ámbitos esenciales);
- la revolución, en gran medida irreversible, de la informática y de otros aspectos de la tecnología de la información con consecuencias directas en las políticas y estrategias educativas;

---

*Versión original: inglés*

*Kamal Malhotra (Pakistán)*

Asesor en la Oficina de Política para el Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En excedencia de Focus on the Global South, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Chulalongkorn, Bangkok, Tailandia, organismo del que fue codirector. Consejero regional de Save the Children Fund-UK, Oficina Regional del Este y Sudeste Asiático (SEAPRO).

- las corrientes menos inevitables de capitales empresariales y transnacionales de importancia sin precedentes, distribuidas irregularmente en el mundo, que minimizan el papel cada vez más reducido de la Administración de Desarrollo de Ultramar (ODA) y del gasto público, que antes constituían el puntal del gasto dedicado a la educación;
- una completa modificación de las nociones y definiciones de los bienes públicos y privados, con consecuencias directas para la educación, a instancias de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI) y sus accionistas mayoritarios como los Estados Unidos y los otros miembros del G-7;
- la falta de instituciones o mecanismos de mediación mundiales, regionales o nacionales nuevos, apropiados o suficientes en un mundo unipolar nacido tras la Guerra Fría, con un liderazgo político mundial, regional y nacional limitado a sus propios intereses.

Éstos son sólo algunos aspectos de esta nueva era, que algunos han denominado el Nuevo Orden Mundial y otros el Nuevo Desorden Mundial. Estos acontecimientos han tenido y siguen teniendo consecuencias de gran alcance tanto en el diseño de las políticas como en la puesta en marcha de programas que tienen que ver con la educación básica y otros bienes públicos<sup>2</sup>. Así pues, partiendo de la naturaleza y la amplitud de estos cambios, debería ser evidente que los retos a los que deberá enfrentarse la política educativa en la época de globalización son realmente formidables.

## Desafíos clave para la política educativa

Los actuales modelos de la globalización presentan posibilidades tanto negativas como positivas para la política educativa. Entre las preguntas clave figuran las siguientes: según las probabilidades ¿quién puede beneficiarse de las oportunidades positivas que se presentan, y quién puede perder? ¿Qué es probable que ocurra con las desigualdades y las lagunas ya existentes en la oferta de educación, sobre todo entre los ricos y los pobres? ¿Cuál es el objetivo de la educación en esta nueva era y cómo se juzgarán el éxito y el fracaso? En relación con esto último, ¿qué criterios se utilizarán para establecer los puntos de referencia de calidad de la educación?

Aunque el presente artículo no puede tratar de forma exhaustiva todas estas importantes cuestiones, su idea principal es que nos hallamos ante el grave peligro de ahondar irreversiblemente el abismo entre los que tienen educación y los que no la tienen, paralizando a estos últimos en una era en la que la riqueza y los ingresos acumulados, la educación o las aptitudes transferibles y comercializables son las dos únicas “virtudes” reconocidas en un mercado global cada vez más dominante. Estos dos atributos se revelan como los únicos capaces de garantizar que la población aproveche las oportunidades positivas de la globalización o se beneficie de ellas.

En una situación en la que ya existe un enorme abismo, aparentemente irreversible, entre los que poseen riqueza e ingresos y los que no (por ejemplo, el *Informe sobre desarrollo humano 1998* del PNUD señala que los 200 mayores multimillonarios del mundo poseen una riqueza igual a la del 47% más pobre de la población



mundial, casi 3.000 millones de personas), lo último que cabría desear es un sistema educativo nacional y mundial que refleje ese abismo, aunque, al parecer, es ésta la dirección que ya hemos tomado.

En realidad, aunque los actuales modelos y procesos dominantes de globalización todavía no hubieran puesto en primer plano la educación secundaria y terciaria, y aunque las nociones de bienes públicos y privados no hubieran cambiado tan espectacularmente en favor de estos últimos (y, por extensión en favor de los que pueden pagar), ya existiría un abismo enorme entre los pobres y los ricos. Hace diez años, la Conferencia de Jomtien sobre Educación para Todos (EPT) reconoció dicha “convergencia de desventajas”. Incluso entonces, se tomó conciencia de que educar a la población analfabeta o semianalfabeta del mundo seguiría siendo un desafío de enormes proporciones bien entrado el próximo siglo.

Ahora bien, en el contexto actual de la globalización, el reto de alcanzar la educación primaria universal es inconmensurablemente mayor. Pero quizás lo más importante sea que, aun en el caso cada vez menos probable de que la educación primaria universal se logre en el año 2015, fijado por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, ello no será suficiente para las necesidades de la nueva era. Esto se debe a que la educación primaria en sí ya no basta para obtener un empleo apropiado y satisfactorio (según la definición del Director General de la Organización Internacional del Trabajo, Juan Somavía, en su reciente discurso en la 10ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), celebrada en Bangkok el 15 de febrero de 2000), ni para conservar el empleo en períodos de crisis económica o beneficiarse de la globalización económica a largo plazo y de forma permanente.

## **Educación esencial en un mundo en rápida globalización**

Cada vez se acepta más el hecho de que la educación básica en la era de la globalización debe abarcar mucho más que la educación primaria. Aunque esta idea está ganando aceptación, todavía no se ha reconocido o comprendido de forma general que incluso el logro de la educación secundaria universal en el mundo actual dejará un inmenso abismo entre los que se benefician de las oportunidades potenciales de la nueva era mundial y los que son cada vez más marginados y excluidos.

Esto último se verifica en los individuos y en los países, y, de hecho, incluso en regiones enteras (por ejemplo, en el África Subsahariana). Buena prueba de ello es la triste paradoja de que, como consecuencia directa de la reciente crisis económica y financiera, incluso los países del “milagro económico” asiático, que habían obtenido excelentes resultados a la hora de lograr casi una universalización de la educación primaria, están ahora más lejos de los objetivos en materia de educación de 2015 que hace sólo unos años.

El ejemplo de Tailandia, con un nivel de educación primaria de más de 90% antes de la crisis, pero con un nivel de educación secundaria de menos de 20%, quizás el menor entre los países de su nivel de PNB per cápita, ilustra lo expuesto en el

párrafo anterior. Incluso si el valor (y, por tanto, los objetivos y la calidad) de la educación se reduce y limita a su función práctica más básica, es decir, al empleo y al beneficio material que representa, otra desafortunada tendencia en la era actual, la experiencia de Tailandia entre 1997 y 1999, esto es, su crisis de competitividad en la exportación, debida en parte a la crisis de su política y estrategias en la educación secundaria y universitaria hasta la fecha, destaca claramente las limitaciones de una estrategia educativa que depende demasiado de la educación primaria con restringidos objetivos económicos prácticos en detrimento de otros niveles de educación y de las inversiones en investigación y formación.

Resulta irónico que la capacidad de Tailandia para aplicar la importante lección derivada de la crisis y adoptar medidas correctivas también haya sido duramente afectada por la propia crisis. Ello se debe a que la crisis financiera afectó a Tailandia justo antes de que se aprobase una nueva Constitución democrática que prometía el acceso universal a la educación durante doce años. El país también había dado signos incipientes de la voluntad de traducir su reconocimiento tardío del fracaso de sus estrategias de investigación y formación en materia de educación secundaria y universitaria en estrategias de aplicación. Así, la crisis parece no sólo haber acabado con los planes de expansión de la educación secundaria y terciaria, sino que también ha servido para socavar de forma significativa los impresionantes logros en el ámbito de la educación primaria hasta la fecha, que ahora son casi imposibles de mantener. En realidad, se cree que los índices de matrícula en las escuelas primarias han descendido considerablemente y que la situación en la educación secundaria es todavía más desalentadora.

Una lección primordial del ejemplo tailandés es que, en las condiciones actuales, los países que dan prioridad a la educación primaria, secundaria y universitaria de forma sucesiva y gradual, lo hacen por su cuenta y riesgo. Aunque dentro del contexto de la globalización el objetivo de la educación primaria universal sigue siendo tan indiscutible y difícil de alcanzar como siempre, un énfasis exclusivo a este respecto se revela, sin lugar a dudas, más simplista e inadecuado que nunca.

Hoy en día, los países deben tener por objetivos simultáneos una educación primaria y secundaria universales, con todo lo que ello implica en cuanto a recursos, investigación y capacitación. Asimismo, deben llevar a cabo mayores esfuerzos en el ámbito de la educación universitaria, con un acceso equitativo mayor que en el pasado, ya que dicho nivel puede casi volver a definirse como una educación primaria esencial en la nueva era del conocimiento mundial. Una educación profesional y unas aptitudes transferibles y comercializables en todo el mundo sólo pueden proceder de este nivel superior de la educación.

Esta redefinición de la educación básica encierra consecuencias obvias para nuestro concepto de bienes públicos. Así, en lugar de dirigirnos hacia una definición minimalista de los bienes públicos, que sólo incluye la educación primaria, (por ejemplo, la promovida por el Banco Mundial), existe una necesidad urgente de redefinir la educación de nivel secundario y universitario como bienes públicos indispensables. Los países que han seguido este modelo a lo largo de los años, como es el caso de Alemania y de algunos países escandinavos y antiguamente socialistas, es

probable que se encuentren en una posición mucho más ventajosa para competir en la economía mundial a largo plazo que los Estados Unidos y otros países que, históricamente, no han tratado la educación superior como un bien público esencial.

### **Política de la educación en una era de neoliberalismo económico**

En esta situación, resulta contraproducente e incluso peligroso subordinar la definición y el establecimiento *de facto* del marco de la política educativa nacional y mundial en los niveles secundario y terciario a la política económica y las prescripciones presupuestarias de los ideólogos de la economía neoliberal. Éstos sugieren que hay que abandonar la mayoría de las competencias, incluidos los aspectos clave de la política sobre la enseñanza secundaria y terciaria, en las “mágicas manos” del mercado o de la “descentralización” en nombre del pueblo. Este marco político, que lamentablemente prevalece en la mayor parte del mundo desarrollado en nuestros días, a menudo con el apoyo explícito del FMI y del Banco Mundial, se convertirá casi sin lugar a dudas en una fórmula para engendrar crecientes e irreversibles desigualdades en cuanto a las oportunidades y al acceso a la educación en el mundo. Quienes empiecen con niveles superiores de educación y los medios y la capacidad para pagar por ella darán casi inevitablemente un salto hacia delante, mientras que aquellos que empiecen siendo analfabetos y pobres en términos económicos quedarán irremediablemente relegados.

Buen ejemplo de lo que acabamos de apuntar son las tasas que debe pagar el usuario. Dichas tasas remiten a la tendencia inspirada en la economía neoliberal, que pretende obtener contribuciones financieras directas por parte de los usuarios para los servicios educativos a todos los niveles, pero sobre todo en el secundario y el terciario. La introducción de dichas tasas es el resultado tanto de una austeridad fiscal forzada y rigurosa como de una creciente influencia del paradigma de la globalización basada en el mercado.

Las tasas impuestas a los usuarios han ido acompañadas de un clima de creciente crítica hacia el papel del Estado y su actuación. Las instituciones financieras internacionales y los países más importantes del G-7 han considerado los servicios gratuitos ineficaces, ineficientes, insostenibles e injustos, mientras que, por el contrario, la financiación privada de la prestación de servicios, según ellos, fomenta la equidad, la eficiencia, la sostenibilidad y la eficacia de las prestaciones de servicios sociales.

Sin embargo, existen cada vez más pruebas empíricas de los efectos negativos de la financiación<sup>3</sup> por parte del usuario; en concreto, pero no exclusivamente, en el acceso de los pobres a dichos servicios. Dentro del contexto del enfoque del desarrollo humano que ha adquirido fuerza a lo largo de los años, estos resultados empíricos han hecho mella en la armadura de los economistas neoliberales ortodoxos.

A diferencia de lo que ocurre con la sanidad, incluso en un sistema “gratuito” financiado por el Estado, las contribuciones de los padres a los costos generales de educación son importantes, teniendo en cuenta que ir a la escuela, sobre todo en el

caso de los niños procedentes de hogares pobres, representa costos de oportunidad que han sido y siguen siendo extremadamente altos.

Así por ejemplo, el estudio sobre el presupuesto familiar en Kenya en 1992 mostró que las contribuciones directas de los hogares cubrían el 34% del costo total de la educación primaria<sup>4</sup>. Según un estudio reciente del Banco Mundial, este porcentaje era considerablemente superior en la República Democrática Popular Lao. Al mismo tiempo, las altísimas tasas de abandono escolar entre las comunidades pobres, incluso en una situación de enseñanza “gratuita”, particularmente en tiempos de crisis como la existente actualmente en el Asia Oriental y Sudoriental, evidencian los elevadísimos costos de oportunidad derivados de la escolarización en términos de ingresos familiares cotidianos y a corto plazo a los que hay que renunciar.

Cabría preguntarse si la introducción de tasas de escolaridad dará lugar a grandes diferencias en cuanto a la asistencia a la escuela, sobre todo dado que sus defensores aducen que cuando se entrevista a las familias pobres declaran estar dispuestas a pagar por la educación porque la consideran importante.

No obstante, estos argumentos olvidan al menos dos puntos esenciales. En primer lugar, existe una gran diferencia entre estar dispuesto a pagar y poder pagar, especialmente en las familias pobres, cuya buena disposición para pagar siempre será por definición muy superior a su capacidad para hacerlo. En segundo lugar, partiendo del hecho de que incluso en los sistemas de educación “gratuita” en el nivel primario, donde la contribución de los padres representa un porcentaje significativo de los gastos familiares de los hogares pobres, aun los pequeños aumentos derivados de la introducción de tasas de escolaridad pueden provocar resultados negativos, como el aumento de los índices de abandono escolar entre las familias pobres. En realidad, esos pequeños aumentos pueden sobrepasar el límite de lo que una familia puede permitirse para la educación.

El último punto, planteado más comúnmente, sugiere que, como ocurre con los servicios de salud, los pobres suelen ser más sensibles que los ricos al precio de la educación. Como resultado de una mayor elasticidad de la demanda, si el costo de la educación aumenta, aunque sea de forma marginal, la demanda de las familias pobres disminuirá desproporcionalmente mucho más. Así por ejemplo, en un estudio realizado en el Perú<sup>5</sup> se comprobó que, tras un aumento de las tasas, la asistencia a establecimientos secundarios en los hogares rurales pertenecientes al 25% más pobre de la población se redujo hasta dos o tres veces más que en los que pertenecían al 25% más rico. Del mismo modo, la introducción de tasas en la escuela primaria en Ghana en 1992 supuso un descenso de un 4% en las matrículas del primer curso, e incluso el Banco Mundial reconoció que este hecho estaba directamente ligado a la capacidad para pagar las tasas escolares<sup>6</sup>. Al parecer, éste también fue el caso de Zimbabwe, donde las matrículas en la escuela primaria se redujeron en un 5% con la introducción de las tasas, a pesar de que había más niños en edad de ir a la escuela y un aumento simultáneo de las matrículas en escuelas no estatales gratuitas. En Malawi, cuando subieron las tasas escolares, las matrículas<sup>7</sup> descendieron, y cuando en 1994 se eliminaron estas tasas relativamente bajas, las matrículas en las escuelas primarias experimentaron un alza espectacular de un 50%. Según el

Banco Mundial y varios estudios independientes, se registraron descensos similares en Côte d'Ivoire, Indonesia, Kenya y Tanzania. En todos estos países, cuando se suprimieron las tasas en las escuelas primarias<sup>8</sup>, las matrículas aumentaron considerablemente.

Booth *et al.* comprobaron que la introducción de programas de recuperación de costos en materia de sanidad y educación en Zambia dio lugar a “una pauta clara, en términos de género y de condición socioeconómica de los hogares”<sup>9</sup> en el que las niñas y las familias más pobres resultaron muchísimo más afectadas que los niños (probablemente porque gozan de una situación preponderante ante sus padres) y las familias ricas o con mejor situación económica.

Como en el caso de los servicios de salud, los defensores de las tasas en la educación sostienen que éstas pueden ser aumentadas en primaria sin que descienda la matrícula si la calidad de la educación aumenta de forma simultánea y suficiente. No obstante, corroborar este supuesto en la práctica parece difícil, dada la gran sensibilidad de las familias pobres al costo de educación. Asimismo, la diferencia entre los ingresos escolares y los niveles de gasto necesarios para proporcionar una educación de calidad es tan grande en la mayoría de los países en desarrollo, que sería poco realista suponer que cualquier contribución de los padres a los gastos de la escuela podría mejorar la calidad de la enseñanza suficientemente para modificar los índices más elevados de abandono escolar debido a la introducción de tasas académicas.

### ¿Cómo debería ser el futuro?

Para la UNESCO, en el contexto de una globalización y una interdependencia a escala universal, el problema fundamental, ya identificado en el Informe Delors, es el siguiente:

Un abismo que se ahonda entre una minoría capaz de hallar un camino con éxito en este nuevo mundo que se está gestando, y la mayoría, que se siente a merced de los acontecimientos y que no tiene ni voz ni voto en la nueva sociedad, con los peligros que conlleva de un gran revés para la democracia y de una revuelta generalizada<sup>10</sup>.

La UNESCO afirma que está comprometida a salvar este abismo mediante la educación. Aunque se trate de un objetivo loable, parece difícil considerarlo realista o realizable dentro del actual proceso de globalización. Esto se debe a que necesitamos urgentemente las mismas inversiones que, de hecho, están siendo considerablemente restringidas y denegadas por los ideólogos de la economía neoliberal y los tecnócratas financieros de los gobiernos de todo el mundo.

Del mismo modo, cuando se trata de educación, necesitamos una definición de los bienes públicos mucho más cercana a la postura maximalista que a la minimalista, sostenida por el Banco Mundial, otras instituciones financieras internacionales influyentes y los gobiernos del G-7. En el paradigma actual de la globalización, las matemáticas y las corrientes financieras están dominando el desa-

rrollo humano y a los seres humanos, y como incluso James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial, señaló implícitamente en su discurso de octubre de 1998 sobre la “exclusión social” en la Reunión Anual del Banco Mundial y del FMI en Washington, DC<sup>11</sup>, esta situación no es sostenible desde el punto de vista ético, social, político e incluso económico ni para los países industrializados ni para los países en desarrollo en un mundo cada vez más interdependiente. Juan Somavía, en la 10ª Conferencia de la UNCTAD, explicó los motivos de esta situación de una forma más enérgica y convincente. Así pues, se impone escuchar este mensaje con urgencia.

Aunque ciertos aspectos de la globalización, como la revolución de las tecnologías de la información, son quizás irreversibles, otros, como los motivados por ciertas opciones de política monetaria, fiscal y comercial, no lo son. De todo ello se deriva que la actual predilección por la austeridad fiscal y una política monetaria rigurosa a todo coste no puede ser considerada inmutable e inamovible. Necesitamos urgentemente inversión pública y asistencia oficial para el desarrollo (AOD) destinada a la educación en todos los niveles y a una escala mucho mayor. También necesitamos una educación más completa y de mejor calidad que la actual. La experiencia histórica y práctica de todos los países industrializados e incluso de los países que forman parte de las economías del “milagro”, que han obtenido relativamente buenos resultados en esta esfera, representa un testimonio evidente de la importancia de la inversión pública y la intervención del Estado en todos los niveles de la educación, y no sólo en el de la enseñanza primaria.

Esta lección es incluso más importante hoy en día. Sin embargo, con la disminución del papel del Estado, la consiguiente reducción de las competencias institucionales y de generación de ingresos y la introducción de tasas académicas y de otras medidas de privatización en materia de educación que se están extendiendo en país tras país – con graves efectos negativos para los pobres y para todos los niños – parece que nos estamos alejando del objetivo perseguido. A decir verdad, en esta era de la globalización, la educación parece estar encaminada en la dirección opuesta a la que debería dirigirse.

Por todo ello, sólo un replanteamiento del neoliberalismo económico y de su aplicación a la educación, y una política social más amplia serán capaces de cambiar el desastroso rumbo actual. Los jóvenes pobres y vulnerables del mundo no pueden asistir a instituciones privadas ni costear las tasas académicas resultantes del aumento de la privatización de uno de los bienes públicos de la sociedad más importantes desde el punto de vista histórico, más avalados por el tiempo y más durables. Esperábamos que el replanteamiento de dicho paradigma fuese uno de los resultados positivos de la última crisis económica y financiera mundial. Paradójicamente, la crisis comenzó en los mismos países que habían invertido en educación primaria, pero que desde entonces han comprobado, a un costo enorme, que ni la cantidad ni la calidad de dicha enseñanza son adecuadas ni suficientes en una era de economía vertiginosa y globalización dominada por las finanzas. Lamentablemente, en los primeros meses del nuevo milenio nos hallamos frente a unos cambios superficiales en la arquitectura económica y financiera mundial, y no frente a un profundo

replanteamiento conceptual. Éste no es el camino hacia una economía del conocimiento de bases amplias, que habrá de basarse no sólo en una educación primaria sino también en una educación para todos.

## Notas

1. El artículo en que se basa esta versión fue redactado por el autor cuando era codirector de Focus on the Global South, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Chulalongkorn, Bangkok, Tailandia, y Consejero Regional de Save the Children Fund-UK, Oficina Regional del Este y Sudeste Asiático (SEAPRO). El artículo original fue preparado para la Conferencia UNESCO-ACEID "La Educación Secundaria y los Jóvenes en la Encrucijada", 10-13 de noviembre de 1998, Bangkok, Tailandia.
2. En este contexto, los bienes públicos son aquellos cuyos beneficios se extienden a la sociedad en su conjunto, y no sólo al individuo que los recibe. Como tal, las políticas dirigidas por el mercado y basadas en los precios para los bienes públicos determinados por la demanda y la oferta individual de los bienes de que se trata serán, por definición, inapropiados e insuficientes a la hora de determinar el verdadero beneficio que aportan a la sociedad. Históricamente se consideraba que tales bienes, debido a los grandes beneficios sociales e intergeneracionales que generaban, debían ser proporcionados al individuo gratuitamente por el Estado, pero este consenso ha desaparecido en las dos últimas décadas. Otros bienes públicos comúnmente aceptados desde el punto de vista histórico eran aquellos ampliamente producidos o distribuidos por las economías de escala y también aquellos cuya producción y/o suministro por parte del Estado se consideraba conveniente debido a un gran interés público. Estas dos últimas categorías no forman parte del tema de este artículo.
3. Se puede encontrar un excelente resumen de la bibliografía en S. Reddy, *Is there a case for user fees in basic social services?* [¿Es pertinente pagar tasas para los servicios sociales básicos?], Harvard University y Centre for Development Economics, Delhi School of Economics, India. (Ponencia presentada en el Second Applied Development Economics Workshop, 6-10 de enero de 1996.)
4. *Evaluación de la pobreza en Kenya*, Washington, DC, Banco Mundial, 1995.
5. P. Gertler y P. Glewwe, *La voluntad de pagar por la educación en los países en desarrollo: pruebas del Perú rural*, Washington, DC, Banco Mundial, 1989.
6. *Ghana: proyecto de desarrollo de la escuela primaria*, Washington, DC, Banco Mundial, 1993. (Staff Appraisal Report.)
7. M. Bray; K. Lillis, (comps.), *Community financing of education* [Financiación de la educación por parte de la comunidad], Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, 1988.
8. *Priorities and strategies for education* [Prioridades y estrategias para la educación], Informe preliminar, Washington, DC, Banco Mundial, 1994; M. Lockheed, A. Verspoor *et al.*, *Mejorar la educación primaria en los países en desarrollo*, Londres, Oxford University Press, 1991.
9. D. Booth *et al.*, *Coping with cost recovery* [Enfrentarse a la recuperación de costos], Informe a la ASDI encargado por conducto de la Unidad de Estudios sobre el Desarrollo, Departamento de Antropología Social, Universidad de Estocolmo. Suecia, 1995.
10. *Draft declaration* [Proyecto de declaración], Conferencia de Melbourne: Educación para el siglo XXI en la Región Asia-Pacífico, abril de 1998.
11. James D. Wolfensohn, *La otra crisis*, presentado en las reuniones anuales del Banco Mundial y el FMI, Washington, DC, 6 de octubre de 1998.

---

# LA EDUCACION SUPERIOR, LAS CIENCIAS SOCIALES Y EL DESARROLLO NACIONAL EN NIGERIA<sup>1</sup>

---

*Geoffrey I. Nwaka*

---

Este artículo trata de una cuestión muy discutida en la actualidad, la función que cumple la educación superior en el desarrollo nacional, y examina la aportación de las teorías e investigaciones sociológicas a las políticas y prácticas del desarrollo. En él se aborda el tema de la colaboración entre los especialistas en general, y los sociólogos en particular, con los encargados de tomar las decisiones y de llevarlas a la práctica, con miras a hacer más fructífero el trabajo orientado al desarrollo y fomentar así el progreso global del país.

Es necesario hacer una nueva valoración de la función y los métodos de las ciencias sociales porque parece que nos enfrentamos a una situación paradójica en la que el aumento de conocimientos y escritos sociológicos coincide con la escalada de problemas sociales y políticos y con el deterioro general del nivel de vida en África. De los 53 países que existen en África, 45, entre ellos Nigeria, figuran entre los menos desarrollados del mundo, con elevados índices de analfabetismo, desempleo y enfermedades. Las Naciones Unidas reconocen que más de la mitad de las muertes que se producen en todo el mundo relacionadas con la guerra se producen en África, lo que dan lugar a más de ocho millones de refugiados y desplazados (Naciones Unidas, 1998; Gertzel, 1995). En la práctica, todas las instituciones que

---

*Versión original: inglés*

*Geoffrey I. Nwaka (Nigeria)*

Profesor de Historia y Decano de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Estatal Abia, Uturu. Licenciado por la Universidad de Ibadán y Nsukka. Maestría por la Universidad de Birmingham, Reino Unido, y doctorado por la Universidad Dalhousie, Canadá. Sus investigaciones giran en torno a temas históricos y contemporáneos, urbanos y medio-ambientales en el mundo en desarrollo. Ha sido consejero especial del Gobernador del Estado de Imo. Es autor de numerosas publicaciones.



trabajaban en la modernización del continente van de capa caída desde el prometedor comienzo de los decenios de 1960 y 1970.

El principal objeto de estudio de las ciencias sociales es la cultura y la sociedad humana, y por definición éstas deben ser lo más importante en la tarea que tiene por finalidad la recuperación y renovación de África. “¿Por qué razón todo lo que se dice, se escribe y se invierte en el desarrollo obtiene resultados tan pobres en los problemas que éste trata de solucionar?” (Edwards, 1989). Se están empezando a cuestionar los beneficios de la educación superior, que supuestamente constituye la fuente nacional de ideas para resolver los problemas, y también se está empezando a poner en duda si los investigadores y los políticos se aportan mutuamente la suficiente colaboración y ayuda.

Aunque también se producen conocimientos sociológicos fuera de las instituciones universitarias y se difunden a través de los medios de comunicación, la iglesia, organizaciones independientes de investigación, etc., la crisis actual de calidad y relevancia de las ciencias sociales se puede entender en el contexto de la crisis institucional que sufre la educación superior de Nigeria en los últimos años. La difícil situación económica de los decenios de 1980 y 1990 se ha traducido en una disminución del presupuesto y en una menor prioridad para la educación superior en un momento de gran demanda de expansión en este sector del sistema educativo, lo que ha producido en los campus una inestabilidad y un notable descenso en la calidad y en los rendimientos académicos. Estudiaremos la relación entre el Gobierno y las instituciones de educación superior, sobre todo en los espinosos temas de financiación y control, con miras a establecer el debido grado de intervención por parte del Estado en las instituciones universitarias, y los límites de la libertad y autonomía que éstas reclaman. Estudiaremos la forma de que las universidades puedan mejorar su situación económica, disminuir su dependencia con respecto al Gobierno y crear una colaboración más positiva con el Estado y con el público.

Para reforzar las ciencias sociales, afirmaremos que la lógica de la estructura tradicional de la disciplina, que constituye la base para la investigación y los programas universitarios, no es válida en muchos aspectos y se impone una revisión que ponga de relieve la interrelación entre los conocimientos teóricos y las cuestiones de desarrollo. Un enfoque restrictivo centrado tan sólo en la disciplina favorece la división artificial de los conocimientos y el auge de una perspectiva fragmentada, incoherente e intelectualmente pobre para la formación e investigación sociológicas. Estudiaremos otras estructuras alternativas y complementarias y otros enfoques que están siendo actualmente estudiados por muchos pedagogos para fomentar una mejor comunicación entre las disciplinas y establecer una relación más estrecha entre la investigación y la enseñanza por un lado, y la resolución de problemas y la práctica del desarrollo por el otro (Gibbon, 1998; Wallerstein *et al.*, 1998; Marks, 1992; Edwards, 1989; Cernea, 1995). Asimismo, estudiaremos la manera de mejorar la comunicación y la comprensión entre los investigadores y los políticos para superar las barreras de conflicto y desconfianza mutua que existen entre ellos.

Terminaremos con algunas reflexiones generales sobre los dilemas del desarrollo nacional en el contexto de la dilatada inestabilidad interna y las restricciones

impuestas por un entorno económico internacional hostil. Las naciones acreedoras y las instituciones financieras internacionales parecen haberse apoderado de los procesos políticos y de desarrollo, al disponer de sus propios consultores, programas de investigación y directivas políticas diseñadas de antemano. ¿Cómo reforzar la capacidad local de investigación y movilizar los conocimientos y saberes locales para apoyar de manera más sistemática éstos y otros desafíos del desarrollo nacional?

## Las tribulaciones de la educación superior

En Nigeria, las universidades y demás instituciones de educación superior han entrado en una situación de retroceso sin remedio y son sólo una sombra de su antiguo esplendor. La reducción de medios económicos y el aumento desmesurado del número de alumnos han hecho que los programas y productos de estas instituciones, que antes gozaban de gran consideración tanto dentro como fuera del país, sean ahora muy inferiores. En 1990, se habían fundado en Nigeria 36 universidades, 20 de las cuales estaban administradas por el Gobierno federal; y 69 escuelas politécnicas, escuelas normales de formación y de tecnología, 17 de las cuales dependían también del Gobierno federal. Los gobiernos de los distintos Estados han creado sus propias universidades y escuelas, a veces más como signo de prosperidad que como respuesta a unas necesidades y prioridades racionalmente fundadas (Atteh, 1996; Biobaku, 1985). Las estructuras y servicios que fueron ideados para una población estudiantil mucho menor tienen que hacer frente ahora a la enorme expansión de los últimos años y han caído por lo tanto en un grave deterioro. La universidad de Ibadán tenía en 1991 una población de unos 14.000 alumnos, el doble que en 1972, sin contar con ninguna mejora apreciable de infraestructura.

La supresión de los subsidios para los estudiantes debida al programa de ajuste estructural de mediados del decenio de 1980 (República Federal de Nigeria, 1987) ha hecho que los estudiantes, los padres y otros beneficiarios de la educación superior se vean obligados ahora a pagar mucho más por unos servicios de calidad dudosa. El informe Coombe (1991) ofrece una imagen muy representativa de la penosa situación de las universidades:

Una estudiante relata un día de su vida universitaria. Se levanta antes del amanecer, enrolla su colchoneta y sale al vestíbulo de la residencia que comparte con otras once compañeras. En un principio, la habitación estaba acondicionada para dos personas, después se pusieron literas para que pudieran dormir cuatro. Ahora cuatro estudiantes la ocupan oficialmente y pagan el alquiler. Para compartir los gastos, subarriendan el sitio de dormir a ocho ocupantes ilegales. No hay agua en el campus [...] Toma un cubo y se va a hacer cola a la fuente. Un mal día, pasan horas antes de que pueda llenar su cubo y volver para preparar el té y lavar. Decide si va a tomar su única comida por la mañana (comida – 0 – 0), por la tarde (0 – comida – 0) o por la noche (0 – 0 – comida). Llega a la clase que está abarrotada y sólo hay sitio para estar de pie [...] Los que no pueden ver se las arreglan para copiar los apuntes de los que sí ven. Después de clase, pueden comprar al profesor apuntes impresos. Es un negocio secundario de éste, un complemento de su salario que se ha visto reducido por la devaluación de la moneda y la inflación. El profesor recomienda lecturas, pero los libros no están en la biblioteca (Coombe, 1991, pág. 2).

Los profesores y los estudiantes están al margen de las principales corrientes de sus campos de estudio y casi completamente aislados de los conocimientos internacionales. Las compras de la biblioteca, sobre todo las suscripciones a revistas, han sido reducidas de forma drástica por falta de moneda extranjera. Para el personal docente, la falta de material y la menor retribución y consideración de sus méritos académicos han significado una pérdida de moral y de autoestima profesional. No todos pueden perseverar y algunos se ven incitados, en aras de la supervivencia, a buscar segundos o terceros empleos o a recurrir a la corrupción, al oportunismo o a otras formas de conducta indigna y poco profesional. Esto explica el nivel cada vez peor de mediocridad intelectual y el deterioro generalizado de la situación académica que se puede observar en muchas de nuestras instituciones de educación superior (Ajayi *et al.*, 1996; Atteh, 1996; Coombe, 1991).

Estas instituciones tan deterioradas no pueden producir más que estudiantes y conocimientos de escasa calidad. Un informe reciente señala que de los 836 programas universitarios analizados para su homologación, sólo 185 cumplían los requisitos de contenido académico y acondicionamiento físico y de personal; 79 no fueron homologados y 572 obtuvieron solamente una homologación provisional (Sanyal *et al.*, 1995). El mercado de trabajo para muchos de nuestros licenciados está saturado y son frecuentes las quejas de que las cualidades profesionales, morales y de actitud de los que encuentran trabajo son muy decepcionantes. Por tanto, es lícito decir que ya no se puede confiar en la aportación general de la educación superior al desarrollo nacional.

Esta situación se puede explicar en parte por el prolongado período de régimen militar y el deterioro de la administración interna de las instituciones universitarias. Las tensiones políticas y los traumatismos económicos de los decenios de 1980 y 1990 han envenenado las relaciones Estado/universidad (que son difíciles de por sí incluso en los buenos tiempos). El modelo de financiación gubernamental ha hecho que se ponga en duda la fiabilidad y el grado de autonomía de que deben disfrutar estas instituciones. Tradicionalmente, las universidades y demás instituciones universitarias eran una especie de guardianes de la conciencia pública y críticos independientes de las políticas del Gobierno y de la sociedad en general. Pero sólo pueden cumplir adecuadamente esta misión si disfrutaban del derecho a enseñar e investigar en libertad, a debatir y publicar sus resultados sin censuras ni interferencias políticas o burocráticas. En Nigeria, el dilatado período de gobierno militar ha hecho que los partidos políticos y la prensa fueran inexistentes o ineficaces, por lo que los profesores y los estudiantes universitarios se han decantado por un mayor activismo político, cuestionando la legitimidad y las políticas de los militares. Los sucesivos regímenes del país, reacios en general a las voces de independencia, han sido brutalmente represivos y antiintelectuales, sirviéndose de informadores y agentes infiltrados en los campus (con frecuencia, los vicerrectores y otros funcionarios importantes de estas instituciones) para perseguir e intimidar a los estudiantes y profesores. Se acusa a las universidades de ser peligrosamente contrarias al sistema, contestatarias y potencialmente subversivas. Los funcionarios públicos han arremetido contra la “vaca sagrada de la universidad”, contra su elitismo, su aislamiento

en una torre de marfil y su distanciamiento desdeñoso de las realidades prácticas de la sociedad para cuyo servicio fue creada. Los profesores universitarios son despreciados por su verborrea y teorización excesiva y porque consideran su prestigio y sus privilegios inamovibles, y se considera que no habría que dejarlos controlar sus asuntos ni confiar en la evaluación que hagan de su propia contribución a la nación (Sutherland-Addy, 1993; Daly, 1979).

Hasta cierto punto, el Gobierno tiene la responsabilidad de que las universidades se mantengan apartadas de sus tradiciones y orientaciones coloniales, atendiendo al logro de los objetivos políticos nacionales actuales y urgentes, y de garantizar que estas instituciones empleen el dinero que reciben razonablemente y en el interés público. Las universidades e instituciones afines aceptan a veces que tienen que rendir cuentas, pero cuentas a los que pagan impuestos y a la sociedad en general, y no a cada Gobierno que llega al poder. Como señaló en cierta ocasión el profesor Boaten, aunque el Gobierno, que paga al músico, tiene derecho a imponer la melodía, no lo tiene a decirle cómo debe tocarla (en Sanyal *et al.*, 1995, pág. 229). El reto, desde luego, es encontrar el punto de equilibrio entre el control estatal y la autonomía interna de estas instituciones para garantizar que la libertad académica no equivalga a inmunidad o privilegio elitista, ni se emplee de manera selectiva o partidista dentro y fuera de los campus. Más adelante volveremos a las difíciles cuestiones de la financiación gubernamental y del control de las instituciones universitarias, y cómo estas instituciones pueden reforzar y mantener sus fuentes de recursos y disminuir su dependencia con respecto al Gobierno sin que ello suponga menoscabo de su misión esencial de enseñar e investigar.

## **Las ciencias sociales y el desarrollo nacional**

Es urgente analizar la relación y complementariedad entre la investigación sociológica y los procesos de adopción de políticas. Los críticos se quejan de que los conocimientos universitarios no siempre se reflejan en el saber práctico ni en los hechos, debido a las muchas deficiencias en las formas de generar, comunicar y emplear estos conocimientos (Bathgeber, 1988; Glover, 1995; MacNeil, 1990). La investigación tiende a estar supeditada a la oferta y no a la demanda. En lo que se refiere a la oferta, algunas de nuestras instituciones de educación superior están todavía muy influidas por los modelos coloniales heredados y conservan en cierta medida los antiguos ideales de generar conocimientos en su propio beneficio o con el objetivo limitado de formar a una elite local que lleve a cabo el proceso de descolonización y africanización. Todo ello repercutía en la forma y el contenido de los currículos, en los que la resolución de problemas o el ejercicio profesional eran temas muy secundarios para la educación superior (Sawadago, 1995; Ngara, 1995).

En la actualidad, los gobiernos, las agencias donantes o el sector privado se están impacientando con la investigación y la educación académicas porque no guardan relación, o si acaso muy remota, con los problemas prácticos que plantea el desarrollo. La investigación en general se lleva a cabo de forma fragmentada y con una visión muy reducida centrada en la propia disciplina, y los resultados de la inves-

tigación, que suelen estar influidos por diferencias ideológicas entre corrientes opuestas, son normalmente ambiguos, no llegan a ninguna conclusión y a veces son incluso contradictorios. Los resultados suelen ser demasiado críticos, ofrecen pocas sugerencias concretas u opciones claras que sirvan de orientación para adoptar las decisiones políticas. La calidad de los conocimientos generados está ahora muy limitada por la falta de contacto de nuestros sociólogos con la literatura actual y las modernas técnicas de análisis y por su aislamiento de las corrientes y tendencias mundiales en sus ámbitos de estudio. Además, los académicos tienden a comunicarse entre sí o con el público cautivo que forman los estudiantes. Los resultados de la investigación que salen a la luz (los que merecen la pena) tienen muy poca difusión y apenas repercuten en la adopción de decisiones porque la información no se publica en gran escala y no llega donde se necesita. Hay que reconocer que el elevado índice de analfabetismo y los problemas logísticos y técnicos de la publicación imponen grandes limitaciones a la difusión de los resultados de la investigación; pero sigue siendo urgente mejorar el sistema de documentación y los canales de difusión para hacer que los resultados de la investigación se vayan incorporando a la prensa nacional y al sistema de información. Esto debería hacerse en un lenguaje sencillo, no técnico y familiar para el usuario, evitando la jerga, los gráficos y las “metodologías” que los profanos encuentran a veces fastidiosas. A este respecto, serían muy útiles los boletines con un lenguaje sencillo, los resúmenes y resultados de la investigación, síntesis ejecutivas, los documentos de trabajo y debate, así como las listas periódicas y los informes anuales de nuestras instituciones de educación superior (Dankckwor, 1990; Zeleza, 1997a; MacNeil, 1990).

Todo ello no eliminaría las numerosas barreras que existentes para la colaboración efectiva entre los investigadores y los políticos, pues ambas partes enfocan sus tareas desde distintos puntos de vista. Los políticos y los encargados de la adopción de decisiones suelen sufrir presiones para obtener resultados a corto plazo, pero la investigación de calidad es más sistemática y reflexiva y, por lo tanto, más lenta. Los investigadores académicos no prevén suficientemente los problemas y no recomiendan medidas preventivas, y apenas se ve la relación entre el proceso de realización de la investigación y la aplicación de los resultados. A su vez, los políticos necesitan una investigación y unos conocimientos relevantes desde el punto de vista político “que se generen teniendo presente su puesta en práctica, y no que se elaboren primero y se apliquen después a ese contexto por un grupo diferente” de profesionales (Gibbon, 1998). Desean formas más “flexibles de incorporar la investigación a los programas, de manera que los beneficios que se deriven de los estudios se puedan llevar a la práctica mientras dura el acontecimiento y no después” (AID-WATCH, 1999). Éste es un punto de partida o quizá sólo una prolongación de la práctica tradicional cuya premisa es:

Es un error esperar que la investigación universitaria produzca unos resultados adecuados al mercado porque se trata de una investigación fundamental. Es el empresario el que puede convertir los resultados de la investigación fundamental en productos comerciales por medio de la investigación aplicada llevada a cabo en sus propios laboratorios o en las universidades bajo su patrocinio (Biobaku, 1985).

Por el lado de la demanda, los políticos y los profesionales también plantean problemas para el diálogo y la cooperación que debe existir entre ellos y los investigadores académicos, pues suelen considerar desdeñosamente la investigación académica como algo esotérico y que no tiene en cuenta el factor político y económico de las decisiones políticas, lo que implica conciliar los intereses sociales y comerciales contradictorios. Los resultados de la investigación, objetivos y con base científica, pueden llegar a ser políticamente incómodos o inadecuados desde el punto de vista comercial para los diferentes intereses creados. Por este motivo, es muy frecuente que el Gobierno o las empresas contraten a sus propios consultores, creen sus propios equipos de investigación (adecuadamente compuestos) y encarguen sus propios estudios, con una orientación muy concreta, sobre un tema determinado, y contar con su asesoramiento. Estos informes se corrigen después y se publica un “libro blanco” para orientar las decisiones y actividades de los funcionarios. De hecho, la Reforma de la Administración Civil de 1998 en Nigeria exige a los ministros del Gobierno crear sus propias unidades de investigación y análisis dentro de los ministerios, en vez de complicarse la vida con la investigación académica (Ikpi y Olayemi, 1997). Este tipo de “ciencia cautiva” va en contra de la independencia y objetividad del investigador, y por lo tanto no es aceptable para el sociólogo académico (Glover, 1995; MacNeil, 1990; Garrett y Islam, 1998; Edwards, 1996). Además, ha habido una incoherencia notable y muchas contradicciones en el proceso de adopción de políticas en Nigeria, debido a los frecuentes cambios de Gobierno y de directrices políticas desde el final de la guerra civil en este país.

Peor aún es el hecho de que la mayoría de las agencias donantes bilaterales y multilaterales y sus programas de ayuda tienen asesorías fuertemente financiadas que emplean a decenas de miles de “expertos extranjeros”. A veces, lo que hace este modelo de ayuda técnica es aumentar los problemas de la dependencia, pues subestima los conocimientos locales y va en contra de los esfuerzos locales de forjar capacidades. El sistema de consultorías ha sido predominante en el enfoque de la cooperación para la ayuda y el desarrollo y ha sido muy denostado por su ineficacia y por su tendencia a “creer que los problemas locales se resuelven con hipótesis y soluciones previstas de antemano”, en vez de indagar a escala local los problemas y las prioridades e incorporar los conocimientos y sabiduría locales al proceso de resolución de problemas (Asociación para el Desarrollo de la Educación en África, 1998; Mkandawire, 1998; Mascelli y Sottas, 1996). En una crítica reciente se señalaba que:

Actualmente están trabajando en África subsahariana más de 100.000 expatriados procedentes de Europa y América del Norte, la mayor parte para el Banco Mundial, las Organizaciones USAID y Desarrollo. Esta cifra es mucho más elevada que la que había en el momento de la independencia en 1960. Más de cuatro billones de dólares se están gastando anualmente en África en ayuda técnica extranjera, principalmente en consultorías y análisis de políticas (Atteh, 1996, pág. 36, sacado de un informe del Banco Mundial)

También es preocupante el hecho de que la cultura de las consultorías fuertemente financiadas y la investigación contratada pueda socavar la índole y el rigor propio de la investigación académica, sustituyendo la tradición de la indagación científica

por informes de proyectos, informes de viabilidad e informes de evaluación de consultoría (Buchert y King, 1996, especialmente págs. 105-111). De nuevo, el reto es hacer que los políticos y los investigadores académicos aprecien mutuamente su cultura, necesidades y limitaciones; preservar lo esencial de la investigación haciéndola a la vez más útil y consecuente con las realidades de tipo práctico y político; y mantener el debido equilibrio entre la investigación fundamental y reflexiva por un lado, y por otro, la necesidad de una investigación relevante desde el punto de vista político y orientada a la práctica.

Hay otra cuestión todavía más preocupante, y es que ni los investigadores ni los políticos prestan la suficiente atención a los intereses y opiniones de la población a la que van dirigidos la investigación y el desarrollo. “Una gran parte de la investigación convencional resulta inútil porque se realiza más por la satisfacción del investigador que por la materia investigada” (Edwards, 1989). Ésta es la base de la exigencia de un enfoque de la investigación y desarrollo más participativo y de un elemento más activo de extensión de programas de estudio para el desarrollo.

## **Replantear la función y la finalidad de la educación superior**

Hay que ser realmente optimista para no rendirse ante la situación actual de la educación superior en Nigeria, pero esta situación puede ser la oportunidad que se necesitaba para revisar la finalidad de la educación superior y la función de las ciencias sociales. No faltan las ideas sobre las cosas que necesitan una reforma más urgente. La comunidad internacional para el desarrollo, y también el Banco Mundial, parecen estar actualmente tan preocupados como los gobiernos nacionales por encontrar la forma de revitalizar y estabilizar el sistema. Los diferentes equipos de trabajo de la Asociación para el Desarrollo de la Educación en África (ADEA), en colaboración con la Asociación para las Universidades Africanas (AUA), la UNESCO, la Asociación de Universidades de la Commonwealth y diversas organizaciones independientes de investigación, fundaciones y organismos de ayuda han aportado numerosas ideas y recomendaciones sobre lo que tienen que hacer los gobiernos nacionales, la comunidad internacional y las propias instituciones universitarias (ver los distintos resúmenes e informes de la AUA y de la ADEA; AUA y Banco Mundial, 1997; Sanyal *et al.*, 1995; Coombe, 1991). Lo que sí parece faltar es la voluntad política y los recursos para llevar a cabo los cambios necesarios.

Hemos observado que las cuestiones de financiación y control constituyen el núcleo del problema. Algunos analistas creen que el primer paso para el proceso de recuperación es “amansar al Estado” y reorganizar las prioridades de los gobiernos. La mayoría de las instituciones universitarias están financiadas en un 80% con recursos públicos, y los gobiernos tienen la tentación de considerarlas como organizaciones paraestatales o como una prolongación del aparato estatal que tienen derecho a controlar y corregir, como se ve en el hecho de nombrar los consejos rectores o los funcionarios clave, e incluso intervenir en las decisiones sobre los niveles de admisión, las condiciones de trabajo del personal, etc. Y son éstos precisamente

los principales puntos de fricción, pues los profesores y estudiantes suelen proclamar vigorosamente sus derechos y se oponen a lo que interpretan como una injerencia oficial y un ataque a la libertad y a la autonomía académicas. No es tarea sencilla establecer el debido equilibrio entre la autonomía de las instituciones y el control estatal, pues el modelo varía en los diferentes países, dependiendo del sistema político y de la forma de gobierno. El modelo centralizado y autoritario del gobierno militar de Nigeria supuso un sistema de control represivo, muy diferente de lo que cabe esperar de un régimen democrático y verdaderamente federal. En cualquier caso, el objetivo último es fomentar el diálogo, el entendimiento y la colaboración entre el Gobierno y las instituciones de educación superior a través, por ejemplo, de la elaboración conjunta de proyectos y programas, de tener miembros recíprocamente en los comités y equipos directivos, intercambiar personal en comisión de servicios por períodos breves, etc., de manera que el Gobierno pueda pasar del control directo a la supervisión a través de organismos intermedios eficaces. Como señaló un analista:

El Gobierno y la sociedad deben admitir que la función de las universidades ha sido siempre desafiar el orden establecido. La índole de su trabajo consiste en cuestionarlo y buscar un mejor entendimiento. En ese proceso también resultan irritantes y provocadoras, pero esto ha sido siempre un riesgo asumido por toda nación que decide crear su propia universidad (Asociación para las Universidades Africanas y Banco Mundial, 1997).

Por su parte, las instituciones de educación superior tienen mucho que hacer en cuanto a poner orden y limpieza con miras a recuperar su imagen y ganarse la confianza y benevolencia, tanto del Gobierno como de la población en general. Es preciso que revisen sus funciones y finalidades y pongan al día sus programas y sus métodos de administración. Tienen que mejorar los mecanismos internos de autorregulación y responsabilidad para frenar la actual tendencia del Gobierno a someterlas a una vigilancia y a unas ingerencias inútiles. Esto significa que deben ser más transparentes, más efectivas, democráticas y descentralizadas en su forma de actuar. Deben mantener y no comprometer los altos ideales de la “torre de marfil”, pero dejando a un lado las connotaciones negativas y peyorativas que entraña esta imagen. También hay que evitar con firmeza las aberraciones soterradas del tribalismo, el estatismo y el exclusivismo en nuestros campus, pues sólo contribuyen a instalar la mediocridad debida a los intereses creados.

Hay que llamar la atención una vez más sobre la necesidad de un planeamiento estratégico para fijar las prioridades, racionalizar los programas y establecer unos centros de excelencia nacionales y regionales como modo de reducir los costes y aunar los recursos y los saberes para obtener más eficacia y mayor alcance. Desgraciadamente, las funciones y finalidades de nuestras universidades, escuelas politécnicas y escuelas normales están cada vez menos claras, pues, para obtener más ingresos, se van apartando cada vez más de sus principales funciones. La proliferación de universidades federales, estatales y ahora privadas ha supuesto la multiplicación y duplicación de cursos y programas incluso en instituciones que se crea-



ron como centros especializados profesionales, tecnológicos o agrícolas (Ngara, 1995; Ajayi *et al.*, 1996).

La escasez de fondos es la razón de todo este desorden. Las universidades y demás instituciones universitarias tienen que encontrar fórmulas para generar legítimamente los recursos que necesitan y disminuir así su dependencia de la ayuda estatal. El coste del sistema debería ser compartido equitativamente por el Gobierno, los beneficiarios y los demás interesados. Para las propias instituciones, es urgente diversificar sus fuentes de ingresos, tener un espíritu más empresarial y comercializar sus conocimientos y saberes para generar más recursos con miras a renovar sus infraestructuras académicas y servicios. Hasta cierto punto esto es legítimo, y el Gobierno y las agencias donantes deben contribuir a reforzar y emplear la capacidad de investigación local, en vez de debilitarla confiando indebidamente en consultores externos. El aumento incontrolado del número de matrículas para generar fondos podría resultar contraproducente. Hay que encontrar formas de aumentar el acceso a la educación superior sin sacrificar la calidad y establecer el equilibrio adecuado entre el número de alumnos y las facilidades de acceso, aunque esto signifique reducir la matrícula en algunas carreras tradicionales. Los escasos recursos de que se dispone no deben retirarse de las áreas básicas de enseñanza e investigación en pro de la prestación de servicios municipales, auxiliares, de recuperación o de otro tipo que otros niveles o sectores del sistema educativo pueden ofrecer adecuadamente. Este replanteamiento implica cambios sustanciales en las ciencias sociales.

## **La reestructuración de las ciencias sociales en aras de una mayor relevancia**

Hemos llamado la atención sobre las diversas formas en que las ciencias sociales están divididas en diferentes sitios y sobre el problema de la comunicación entre los sociólogos, y entre éstos y los políticos y administradores. Los problemas de duplicación y superposición en las diferentes disciplinas y subdisciplinas son ya conocidos y no requieren más comentario. Obviamente, es necesario reconsiderar la organización de las ciencias sociales y poner al día sus métodos para mejorar su situación, su relevancia y su incidencia en la sociedad.

Las tendencias emergentes en la teoría de las ciencias sociales apuntan hacia una mayor comunicación entre las disciplinas tradicionales y entre éstas y el público no académico, hacia un cambio desde la tradición, propia de la disciplina, de especialización rígida a un enfoque interdisciplinar más amplio y flexible. Como observaba recientemente un crítico: “los investigadores ya no pueden permanecer atrincherados dentro de los límites de sus propias disciplinas, [pues] el proceso de desarrollo va más allá de las capacidades de análisis de una sola disciplina.” La Comisión Wallerstein de 1995 sobre las ciencias sociales cuestiona la lógica de las actuales divisiones de las disciplinas y señala que “ha disminuido el consenso en lo referente a las disciplinas tradicionales”. El informe urgía a los sociólogos a innovar, y a “ampliar la organización de la actividad intelectual sin tener en cuenta los límites actuales de las disciplinas”:

Ser fiel a la historia no es, finalmente, la competencia exclusiva de los historiadores. Es una obligación de todos los sociólogos [...] Las cuestiones económicas no son competencia exclusiva de los economistas, sino que son muy importantes en todos los análisis sociológicos. Tampoco es absolutamente seguro que todos los historiadores profesionales sepan más de las explicaciones históricas, los sociólogos de las cuestiones sociales, ni los economistas de las fluctuaciones económicas, que otros sociólogos en el terreno. En síntesis, no creemos que existan monopolios de saberes o ámbitos de conocimientos reservados a personas con determinados títulos universitarios (Wallerstein *et al.*, 1998).

El Profesor Ali Mazrui ya había avisado del peligro de adoptar sin más “las categorías convencionales de las disciplinas occidentales” en las universidades africanas. En su lugar, recomienda hacer las clasificaciones atendiendo a los problemas y orientándolas a la práctica, como la “escuela de estudios rurales”, “la escuela de estudios urbanos” y estructuras de este estilo empleadas actualmente para estudios de zonas y estudios de desarrollo en algunos lugares del mundo. También propone otras formas de emancipar culturalmente a África, diversificando los modelos e influencias externos en nuestro sistema educativo y adaptando las ideas occidentales u otras también externas que decidamos adoptar (Mazrui, 1992). Otros expertos en educación han dado indicaciones para que los profesores y estudiantes puedan crear múltiples asociaciones de departamentos en sus instituciones y grupos interdisciplinarios de investigación para colaborar en algunos temas durante un período de tiempo determinado. Este enfoque ya se está adoptando en algunas partes del mundo académico.

Además de considerar estos objetivos a largo plazo, nuestras instituciones de educación superior deben tratar de fomentar su carácter nacional y cultural africano, naturalmente sin que ello vaya en detrimento de su situación ni de sus perspectivas internacionales. Como aspiran justamente a los niveles e ideales internacionales, deben contar con las condiciones y necesidades locales sin desdeñar la cultura y los ideales académicos. Hay que hacer más hincapié en cuestiones actualmente preocupantes, como la necesidad de unidad, justicia y armonía entre las etnias; un modelo nacional de democracia y de derechos humanos basado en los valores culturales africanos; la reducción de la pobreza, la autoconfianza nacional y demás objetivos de desarrollo formulados en nuestro Segundo Plan de Desarrollo Nacional, 1970-1975, en los Objetivos Fundamentales y Principios Directivos de Política Estatal en nuestra Constitución, en VISION 2010 y en otras iniciativas políticas y programas de desarrollo más recientes.

Los sociólogos no sólo tienen que ponerse ellos mismos y sus programas en línea con los objetivos de desarrollo nacional, sino que deben presionar para intervenir más en los procesos de formulación de políticas y tomar un papel más activo en la implantación de los resultados de sus investigaciones. Deben prever las cuestiones y problemas que plantea el desarrollo y brindar un asesoramiento a su debido tiempo, y no esperar al análisis *post mortem* o a analizar los hechos cuando ya han pasado. Con sus enseñanzas, investigaciones y debates públicos tienen que producir licenciados competentes y buenos, y patrióticos ciudadanos merced a los cuales mejore la calidad de la administración pública y el buen gobierno del país.

## Observaciones finales

Para terminar, diremos que el desarrollo nacional depende de muchas más cosas que de la situación de la educación superior y la calidad de las recomendaciones políticas hechas por los sociólogos. Es preciso luchar con los numerosos problemas internos del subdesarrollo, en especial con la mala administración interna y con las grandes limitaciones impuestas por el entorno económico internacional. Los objetivos del desarrollo nacional de Nigeria han sido señalados y explicados en repetidas ocasiones; desgraciadamente, nuestro rendimiento nacional ha sido desastroso, sobre todo durante los decenios de 1980 y 1990. La inestabilidad interna y la falta de voluntad lo explican en parte, pero el principal problema es que los gobiernos africanos parecen haber perdido el control del proceso de formulación de políticas y están obligados a aceptar los mandatos de las naciones acreedoras y de las instituciones financieras internacionales. En la actualidad, nuestros gobiernos tienden cada vez más a discutir las cuestiones del desarrollo con los donantes y acreedores, y no con sus propios conciudadanos: el pago de la deuda, la ayuda para el pago de la deuda y los nuevos plazos, y, paradójicamente, más ayuda para el desarrollo. Por contradictorio que parezca, nuestras instituciones de educación superior necesitan muchísima ayuda de la comunidad internacional para rehabilitar su infraestructura universitaria empobrecida y facilitar el acceso a la investigación y a las nuevas técnicas de análisis, al equipamiento y a la literatura especializada. Las organizaciones bilaterales y multilaterales que se ocupan de la educación superior deben aportar la ayuda necesaria para reforzar la capacidad local mediante la formación en planeamiento y administración, los intercambios académicos internacionales (Norte-Sur y Sur-Sur), las relaciones entre universidades y otros tipos de colaboración que contribuyan a crear vínculos de verdadera cooperación y a reducir los problemas actuales de dependencia.

## Nota

1. Este artículo fue el documento principal de la quinta Conferencia Nacional Anual de la Escuela de Ciencias Sociales, Escuela Normal, Owerri, Nigeria, 11 al 14 de agosto, 1999.

## Referencias

- AID-Watch. 1999. Who sets the agenda for poverty research? [¿Quién fija la agenda para investigar sobre la pobreza?]. *AID-Watch* (Woollahra, Australia), n° 19, abril.
- Ajayi, J. F. et al. 1996. *The African experience with higher education* [La experiencia africana en la educación superior]. Accra, Asociación de Universidades Africanas.
- Asociación de Universidades Africanas; Banco Mundial. 1997. *Revitalizing universities in Africa: strategies and guidelines* [Revitalizar las universidades de África: estrategias y directrices]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Asociación para el Desarrollo de la Educación en África. 1998. *Partnership for capacity building and quality improvement in education* [Colaboración para la formación de capacidades y la mejora de la calidad de la educación]. Dakar, ADEA.

- Atteh, S. O. 1996. The crisis in higher education in Africa [La crisis de la educación superior en África]. *Issues: a journal of opinion* (African Studies Association, Atlanta, Georgia), vol. 24, n° 1, págs. 36-42.
- Bathgeber, E. M. 1988. A tenuous relationship: the African university and development policy making in the 1980s [Una colaboración escasa: la universidad africana y la política para el desarrollo]. *Higher education* (Dordrecht, Países Bajos), vol. 17, págs. 399-410.
- Biobaku, S. 1985. *Have the academics failed the nation?* [¿Han estado los universitarios a la altura que el país esperaba?]. Ibadán, Nigeria, Universidad de Ibadán, Instituto de Estudios Africanos. (Occasional publication, n° 35.)
- Buchert, L.; King, K. 1996. *Consultancy and research in international education: the new dynamics* [Consultoría e investigación en la educación internacional – la nueva dinámica]. Bonn, Deutsche Stiftung für Entwicklung/NORRAG.
- Cernea, M. M. 1995. Enriching social science by applying it: the test of development practice [El enriquecimiento de la sociología a través de su aplicación: la prueba de la práctica del desarrollo]. En: Cernea, M. M. (comp.). *Sociology, anthropology and development*, págs. 1-6. Washington, DC, Banco Mundial.
- Coombe, T. 1991. *A consultation on higher education in Africa* [Consulta sobre la educación superior en África]. Londres, Instituto de Educación, Universidad de Londres. (Informe para la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller.)
- Daly, J. C. (comp.). 1979. Professors and public policy: a round-table discussion [Los catedráticos y la política pública: mesa redonda]. *Dialogue* (Washington, DC), vol. 2, n° 4, págs. 96-106.
- Dankckwor, D. 1990. *Information on findings of development related research work: whom does it reach, to whom is it useful?* [La información sobre los resultados de las investigaciones sobre el desarrollo: ¿quién la recibe y a quién le es útil?]. Ginebra, Suiza, European Association of Development Research and Training Institutes. (Actas de la Conferencia de la EADI, Oslo, 1990, págs. 20-25.)
- Edwards, M. 1989. The irrelevance of development studies [La irrelevancia de los estudios sobre el desarrollo]. *Third-world quarterly* (Abingdon, Reino Unido), vol. 11, n° 1, págs. 116-135.
- . 1996. Development practice and development studies working together [La colaboración entre la práctica del desarrollo y los estudios sobre el desarrollo]. *Development in practice* (Abingdon, Reino Unido), vol. 6, n° 1, págs. 67-69.
- Garrett, J. L.; Islam, Y. 1998. *Policy research and policy process: do the twain ever meet* [¿Coinciden alguna vez las políticas y la investigación sobre el desarrollo?]. Londres, International Institute for Environment and Development. (IIED Gate-keeper series, n° 74.)
- Gertzel, C. 1995. Towards a better understanding of the causes of poverty in Africa in the late 20th century [Hacia una mejor comprensión de las causas de la pobreza en África a finales del siglo xx]. *Development bulletin* (Universidad Nacional de Australia, Canberra), vol. 27. (Documento de información n° 42.)
- Gibbon, M. 1998. *Higher education relevance in the 21st century* [La relevancia de la educación superior en el siglo xxi]. Washington, DC, Banco Mundial.
- Glover, D. 1995. Policy research and policy makers: never the twain shall meet [La investigación política y los políticos: nunca coincidirán ambos]. *Reports* (IDRC, Toronto, Canadá), vol. 23, n° 3, págs. 4-8.

- Ikpi, A. E.; Olayemi, J. K. (comps.). 1997. *Governance and development in West Africa: perspectives for the 21st century* [El buen gobierno y el desarrollo en África occidental: perspectivas para el siglo XXI]. Morilton, Arizona, Winrock International.
- MacNeil, T. M. 1990. The dialogue between scientists and policy makers [El diálogo entre los científicos y los políticos]. *Sustainable development, science and policy*, págs. 505-512. Oslo, Norwegian Research Council for Science and the Humanities (NAVF). (Informe de Conferencia.)
- Marks, A. F. 1992. *Position paper/mission statement of the International Committee for Social Science Information and Documentation* [Documento/informe de misión del Comité Internacional para la Información y Documentación de las Ciencias Sociales]. Amsterdam, International Committee for Social Science Information and Documentation.
- Mascelli, D.; Sottas, B. (comps.). 1996. *Research partnership for common concern* [La cooperación en la investigación en aras del bien común]. Hamburg, Lit Verlag.
- Mazrui, A. A. 1992. Towards diagnosing and treating cultural dependency: the case of the African university [Hacia un diagnóstico y tratamiento de la dependencia cultural: el caso de la universidad africana]. *International journal of educational development* (Kidlington, Reino Unido), vol. 12, n° 2, págs. 95-111.
- Mkandawire, T. 1998. *Notes on consultancy and research in Africa* [Notas sobre la consultoría y la investigación en África]. Copenhagen, Centre for Development Research. (Documento de trabajo del CDR, n° 98.)
- Ngara, E. 1995. *The African university and its mission* [La universidad africana y su misión]. Roma, Lesotho, Universidad Nacional de Lesotho, Instituto de Estudios Africanos.
- Naciones Unidas. 1998. *Secretary-General's report on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa* [Informe del Secretario General sobre las causas de conflicto y el fomento de una paz duradera y el desarrollo sostenible en África]. Nueva York.
- República Federal de Nigeria. 1987. *Views and comments of the Federal Military Government on the report of the study of Higher Education Curricula and Development in Nigeria* [Opiniones y comentarios del Gobierno Militar Federal sobre el informe del estudio sobre la educación superior y el desarrollo en Nigeria]. Lagos, Nigeria.
- Sanyal, B. C. *et al.* (comps.). 1995. *Institutional management in higher education in Western Africa* [La administración institucional de la educación superior en África occidental]. Dakar, París, UNESCO, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. (Informe del taller subregional.)
- Sawadago, G. 1995. *The future missions and roles of the African universities* [Las misiones y funciones futuras de las universidades africanas]. Accra, Asociación de Universidades Africanas.
- Sutherland-Addy, E. 1993. *Revival and renewal: reflections on the creation of a system of tertiary education in Ghana* [Revitalización y renovación: reflexiones sobre la creación de un sistema de educación superior en Ghana]. Washington, DC, Banco Mundial, División de Recursos Humanos y Pobreza. (AFTHR nota técnica, n° 10.)
- Wallerstein, E. *et al.* 1998. Restructuring the social sciences [La reestructuración de las ciencias sociales]. *The Nigerian social scientist* (Abuja, Nigeria), vol. 1, n° 1, págs. 8-12.
- Zezeza, P. 1997a. *Manufacturing African studies and crises* [La fabricación de los estudios africanos y las crisis]. Dakar, Conseil pour le développement et la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA).

## BENJAMIN BLOOM

1913-1999

*Elliot W. Eisner*

Su metro y sesenta y cinco de estatura no hacía de Ben Bloom una persona muy alta, pero su altura física no se correspondía en absoluto con su presencia en una sala o con la talla que alcanzó en el campo de la educación. Confieso que resultaba extraño que alguien con un físico tan poco imponente tuviera tanto peso y tanta aura en una conversación.

Benjamin S. Bloom nació el 21 de febrero de 1913 en Lansford, Pensilvania y falleció el 13 de septiembre de 1999. Titular de una licenciatura y una maestría por la Universidad del Estado de Pensilvania (1935) se doctoró en Educación en la Universidad de Chicago en marzo de 1942. De 1940 a 1943, formó parte de la plantilla de la Junta de Exámenes de la Universidad de Chicago, tras lo cual pasó a ser examinador de la universidad, puesto que desempeñó hasta 1959.

Su primer nombramiento como profesor en el Departamento de Educación de la Universidad de Chicago tuvo lugar en 1944. Con el tiempo, en 1970, fue distinguido con el nombramiento de Catedrático Charles H. Swift. Fue asesor en mate-

---

*Versión original: inglés*

*Elliot W. Eisner (Estados Unidos de América)*

Ocupa la Cátedra Lee Jacks de Educación y es Profesor de Arte de la Universidad de Stanford. Ha dado conferencias por todo el mundo sobre el desarrollo de la inteligencia estética. Sus principales publicaciones son *The enlightened eye: qualitative inquiry and the enhancement of educational practice* [El ojo ilustrado: indagación cualitativa y mejora de la práctica educativa] (1991), *Cognition and curriculum reconsidered*, segunda edición [Una reconsideración del conocimiento y el currículo] (1994), *The educational imagination: on the design and evaluation of school programs*, [La imaginación educativa: sobre la elaboración y la evaluación de los programas escolares] tercera edición (1994), y *The kind of schools we need* [El tipo de escuelas que necesitamos] (1998). Estudió en la Escuela del Instituto de Arte de Chicago, en el Instituto de Diseño del Instituto de Tecnología de Illinois y en la Universidad de Chicago. Ha sido Presidente de la Asociación Nacional de Educación Artística de los Estados Unidos de América, de la Sociedad Internacional para la Educación por medio del Arte (INSEA), de la Asociación Estadounidense de Investigación Educativa y de la Sociedad John Dewey.

ria de educación de los gobiernos de Israel, India y de varios otros países. Hasta aquí he reseñado algunos de los hechos relativos a su vida y a su carrera. Pero para conocer a este hombre y su trabajo hemos de ahondar en las ideas que defendía y en sus logros como profesor, estudioso e investigador en el campo de la educación. Ésa es la historia que voy a contar.

## **Bloom profesor**

Mi primer contacto con Ben Bloom se produjo cuando yo era estudiante en el Departamento de Educación de la Universidad de Chicago. Era uno de mis profesores. El curso, lo recuerdo muy bien, se llamaba “La educación como disciplina”. Nuestro objetivo en aquel curso era intentar comprender los tipos de preguntas que pueden plantearse acerca del campo de la educación, y examinar las distintas respuestas que se pueden dar a las mismas. Era una combinación del análisis conceptual de una idea compleja y de una introducción a los tipos de indagación necesarios para llevar a cabo un proyecto de investigación. Parte del curso se centraba en el uso de estadísticas y en el cálculo de probabilidades. El enfoque adoptado por Bloom consistía en ayudarnos a comprender la probabilidad de una manera experimental. A diferencia de la mayoría de los profesores, que se habrían decantado por dar una explicación teórica del significado de la probabilidad, Bloom hizo que cada uno de nosotros lanzara monedas al aire y anotara cuántas veces salía cara o cruz en una serie de intentos. Después hizo que la clase combinara sus “resultados” respectivos, lo cual por supuesto dio lugar a una curva con forma de campana relativamente uniforme que describía la distribución del número de veces en los que aparecía cara o cruz.

Su disposición a dedicar una clase de posgrado a la producción real de un experimento con el fin de ahondar en el significado de la idea de probabilidad era característica de lo que siempre me pareció un tipo de progresismo realista revelador de su enfoque de la educación y, sobre todo, de la evaluación de las consecuencias para la educación que él consideraba importantes.

La virtud de Bloom como profesor no se debía a que fuese el que mejor se expresara de todo el cuerpo de profesores de la Universidad de Chicago de la época, porque no lo era. Tampoco se debía a que hubiese inventado las actividades de aprendizaje más creativas, porque no lo hizo. Lo que Bloom ofrecía a sus estudiantes era un modelo de estudioso indagador, alguien que aceptaba la idea de que la educación como proceso era un intento de desarrollar el potencial humano, o, más aún, un intento de hacer posible ese potencial. La educación era un ejercicio de optimismo.

La creencia de Bloom en las posibilidades de la educación constituyó, para muchos de los que estudiamos con él, una fuente de inspiración. Como ya he señalado, era un optimista, pero un optimista que tenía en cuenta los hechos y que concebía los estudios de tal modo que dieran cuerpo a sus aspiraciones.

Creo que nunca olvidaré en una de sus clases en las que los estudiantes de doctorado matriculados tenían que presentar propuestas para sus tesis o describir

estudios piloto que hubiesen realizado como investigación previa para la elaboración de éstas. Habían transcurrido unas semanas y me tocaba a mí presentar mi proyecto. Mi tesis iba a dedicarse a la medición de los tipos de creatividad manifestados en obras de arte en dos y tres dimensiones realizadas por niños de entre 10 y 11 años. Los criterios de identificación de cada uno de los cuatro tipos de creatividad que había conceptualizado eran complejos y sutiles a la vez; la tarea de los miembros del jurado era evaluar aspectos sutiles pero importantes de los elementos creativos del trabajo del alumno. Lamentablemente, los coeficientes de correlación entre los distintos miembros resultaron ser unos cuarenta y hubo algunas risitas de mis compañeros cuando escribí esos coeficientes en la pizarra. Bloom se molestó ligeramente con la reacción de los demás estudiantes y se dirigió a la pizarra para demostrar, para mi sorpresa y la de los demás, lo significativas que eran las correlaciones dada la complejidad de las tareas que se les pedía realizar a los evaluadores. En esa demostración me enseñó lo importante que es apoyar a los estudiantes en los momentos difíciles y poner las estadísticas en su contexto. La manera en la que uno interpreta una serie de números depende no sólo de cuestiones de medición, sino también de las características de la situación de la que se derivan esos números. Fue una lección que creo que nunca olvidaré.

Otra característica de la pedagogía de Ben Bloom salía a relucir con más frecuencia en las conversaciones que manteníamos en privado en su despacho situado en el tercer piso del Judd Hall, en el campus de la Universidad de Chicago. Su despacho no procuraba un placer estético: colgada en la pared tenía una magnífica fotografía en blanco y negro de su maestro, Ralph W. Tyler, el resto del despacho estaba lleno de libros, papeles y artículos de revistas desparramados y un conjunto variado de cosas sin que, a mi parecer, reinara ningún orden lógico. Pero tenía también una gran pizarra, y era en esas conversaciones privadas con Ben Bloom cuando se podía ver cuánto disfrutaba al ilustrar en la pizarra las relaciones que esperaba encontrar o que había encontrado en su investigación. En estas conversaciones se hacía patente su entusiasmo por la indagación orientada hacia la investigación. Estaba claro que era un enamorado del proceso de descubrir y descubrir era, a mi modo de ver, lo que mejor sabía hacer.

## La taxonomía cognitiva

Uno de los mayores talentos de Bloom era su olfato para las cosas significativas. Su trabajo inicial más importante se centraba en lo que podría llamarse “la operacionalización de los objetivos educativos”. Como ya he dicho, su maestro era Ralph W. Tyler. Cuando Bloom vino a Chicago, trabajó con Tyler en la oficina del examinador y le llamó la atención sobre la importancia de elaborar especificaciones mediante las cuales pudieran organizarse los objetivos educativos de acuerdo con su complejidad cognitiva. Si pudiera desarrollarse tal organización o jerarquía, los examinadores de la universidad contarían con un procedimiento más fiable para evaluar a los estudiantes y los resultados de la práctica educativa. El resultado de este trabajo fue su libro *Taxonomía de los objetivos educativos: Tomo I, el dominio*



*cognitivo* (Bloom *et al.*, 1956), una publicación que ha sido utilizada en todo el mundo como ayuda en la preparación de materiales de evaluación.

La taxonomía cognitiva se basa en la idea de que las operaciones cognitivas pueden clasificarse en seis niveles de complejidad creciente. Lo que tiene de taxonómico la taxonomía es que cada nivel depende de la capacidad del alumno para desempeñarse en el nivel o los niveles precedentes. Por ejemplo, la capacidad de evaluar – el nivel más alto de la taxonomía cognitiva – se basa en el supuesto de que el estudiante, para ser capaz de evaluar, tiene que disponer de la información necesaria, comprender esa información, ser capaz de aplicarla, de analizarla, de sintetizarla y, finalmente, de evaluarla. La taxonomía no es un mero esquema de clasificación, sino un intento de ordenar jerárquicamente los procesos cognitivos.

Una de las consecuencias que se derivan de las categorías de la taxonomía es que no son sólo un medio a través del cual pueden definirse tareas de evaluación, sino que también proporcionan un marco para la formulación de los propios objetivos. A Bloom le interesaba proporcionar una herramienta práctica y útil, que fuese congruente con las características de los procesos mentales superiores, según se los consideraba en aquella época.

A la publicación de la taxonomía cognitiva siguió la publicación de la taxonomía afectiva. El trabajo de Bloom supuso una contribución destacada porque exploraba el terreno en que los educadores estaban interesados en adentrarse.

La contribución de Bloom a la educación va más allá de la taxonomía. Estaba interesado fundamentalmente en el pensamiento y su desarrollo. Su trabajo con Broder (Bloom y Broder, 1958) sobre el estudio de los procesos mentales de los estudiantes universitarios fue otra iniciativa innovadora e importante para determinar lo que ocurría en las cabezas de los estudiantes a través de un proceso de estimulación de la memoria y de técnicas de pensamiento en voz alta. Lo que Bloom pretendía desvelar era en qué pensaban los estudiantes mientras enseñaban los profesores, porque reconocía que, en definitiva, lo importante era lo que estaban experimentando los estudiantes. La utilización de protocolos de pensamiento en voz alta proporcionó una base importante para comprender mejor qué sucedía en la caja negra.

## El aprendizaje de la maestría

Son múltiples los rasgos que caracterizan la erudición de Ben Bloom. En primer lugar, como ya he señalado, le interesaba comprender los modos de funcionamiento del conocimiento y, lo que es más importante, cómo pueden fomentarse los procesos mentales superiores. En segundo lugar, tenía una fe inquebrantable en el poder del entorno para influir en la actuación de los individuos. No creía en el determinismo genético. A la larga, sus convicciones sobre las influencias del medio hicieron que su trabajo tuviera una gran repercusión en el establecimiento del Programa de Enseñanza Preescolar *Head Start* en los Estados Unidos de América. Se le invitó a que diera su testimonio en el Congreso de los Estados Unidos de América sobre la importancia de los primeros cuatro años de la vida del niño como momento crítico para promover el desarrollo cognitivo; sus palabras dieron sus frutos. En tercer

lugar, Bloom creía que no sólo el entorno era importante, sino también que era posible organizar sistemáticamente las formas en las que podía fomentarse el aprendizaje. *Mastery learning* [El aprendizaje de la maestría] (Block, 1971), basado inicialmente en el trabajo de John Carroll, es un buen ejemplo de su esfuerzo y de su fe en el poder de los objetivos definidos racionalmente para promover su consecución por medio de la enseñanza.

Durante un siglo al menos, el enfoque seguido para medir y describir los resultados universitarios de los estudiantes había sido prever que se produciría una distribución normal y comparar los obtenidos por los distintos estudiantes. Los que habían cometido menos errores o alcanzado los niveles superiores recibían la calificación de sobresaliente, mientras que aquellos que habían tenido un rendimiento menos brillante recibían notables. La mayoría de los estudiantes recibían la calificación de “bien”; los que se situaban por debajo de la media recibían la nota “suficiente” y aquellos cuyos resultados no bastaban para lograr un “aprobado”, no pasaban. El supuesto del que se partía era que siempre habría una distribución normal de los estudiantes y que el lugar que ocupase el estudiante en esa distribución tendría que determinar su recompensa, materializada en forma de calificaciones.

Bloom contemplaba este asunto desde otra perspectiva. Por influencia de Ralph Tyler pensaba que lo importante en la enseñanza no era comparar a los alumnos, sino que había que ayudarles a lograr los objetivos establecidos en el programa de estudios que estuviesen siguiendo. La consecución de los objetivos, y no la comparación de estudiantes, era lo importante. El proceso didáctico tenía que ir encaminado a diseñar tareas que progresiva e ineluctablemente llevaran a alcanzar los objetivos definidos en las metas del currículo. El aprendizaje de la maestría supone una confirmación de esta concepción. La variable en la que había que actuar, según Bloom, era la del tiempo. Desde el punto de vista pedagógico, no tenía ningún sentido esperar que todos los estudiantes emplearan el mismo tiempo para alcanzar los mismos objetivos. Existían diferencias individuales entre los estudiantes, y lo importante era tener en cuenta esas diferencias para fomentar el aprendizaje, en vez de considerar el tiempo como una constante y prever que algunos alumnos no aprobasen. La enseñanza no era una competición. Además, a los estudiantes se les permitía, e incluso se les animaba, a que se ayudaran entre ellos. Los comentarios y las correcciones eran inmediatos. En resumen, lo que Ben Bloom estaba haciendo era aplicar de forma muy racional los supuestos básicos que defienden los que creen que el proceso educativo debe ir encaminado a la consecución de objetivos educativos. Creía que semejante enfoque del currículo, de la enseñanza y de la evaluación haría posible que prácticamente todos los niños obtuvieran resultados satisfactorios en la escuela. El problema radicaba en la elaboración del currículo y en los modos de enseñanza adecuados para fomentar la consecución de los objetivos.

La obra en la que quizá estén mejor ilustradas sus convicciones sobre el poder con que el entorno influye en la actuación del ser humano es *Developing talent in young people* [Desarrollar el talento en los jóvenes] (Bloom *et al.*, 1985). En este libro demostró que adultos famosos en todo el mundo que habían logrado resultados destacados – campeones de tenis, matemáticos, científicos, escritores galardonados

con premios – raramente habían sido considerados niños prodigio. Bloom descubrió que lo importante era la atención y el apoyo que esas personas habían recibido de sus padres en sus hogares. Los campeones de tenis, por ejemplo, contaron durante su niñez con clases de profesores de tenis cada vez más capaces. Debido a esto y a la cantidad de tiempo y de energía que utilizaron aprendiendo a jugar un tenis de campeonato, alcanzaron sus objetivos gracias a la orientación recibida y al esfuerzo, más que a la capacidad genética en bruto. Los logros obtenidos eran producto del aprendizaje y en éste influían la oportunidad y el esfuerzo. En aquel entonces y ahora se trataba de una concepción optimista de las posibilidades que brinda la educación.

Es importante señalar que las investigaciones de Bloom sobre los “superdotados” socava en varios sentidos la concepción típica de superdotado. La connotación más común cuando se habla de un “superdotado” es que se trata de alguien que posee una capacidad que otros no tienen. Un don sugiere algo especial, en gran medida resultado de una capacidad transmitida genéticamente. Al igual que el embarazo – se está o no se está embarazada – un don es algo que se tiene o no se tiene. Si bien es cierto que Bloom reconocía que algunas personas tenían capacidades especiales sorprendentes, como es el caso de los *idiots savants* – personas que a pesar de poseer una inteligencia por debajo de lo normal son brillantes en algunas tareas intelectuales específicas –, la utilización de este modelo de la capacidad humana transformaría el papel del educador, que pasaría de inventar formas para optimizar la aptitud humana a realizar actividades relacionadas principalmente con la identificación y selección. Este último proceso se basaba en la noción de que la crema siempre acaba por subir. Para Bloom, la misión del educador consistía en disponer las condiciones del entorno para ayudar a que se desarrollaran las aptitudes que tuviesen los individuos.

Además, reconocía que no existen apenas rasgos humanos que estén distribuidos dicotómicamente. Las capacidades dependen de los tipos de interacciones que los individuos hayan tenido con su entorno, y contar con entornos adecuados es vital para el desarrollo de las potencialidades. De ahí que el concepto de superdotado estuviese asociado con otros que planteaban problemas si se consideraba esencialmente como una cuestión de todo o nada o si definía el papel del educador como el de alguien cuya preocupación primera fuese identificar la capacidad en vez de desarrollarla. Una vez más, la idea de Bloom de desarrollar la capacidad humana presentaba un papel optimista del educador.

Muchos de sus alumnos también estudiaron la repercusión del entorno en los resultados escolares. Dave (Dave, 1963), por ejemplo, estudió el entorno educativo del hogar y en un intento de explicar las diferencias en los rendimientos de los distintos hermanos descubrió que no se debe hablar simplemente del entorno educativo del hogar, sino del entorno educativo de personas determinadas de ese hogar. Descubrió que, a menudo, los padres proporcionan oportunidades y dan un apoyo distinto debido a las distintas expectativas que tienen para cada uno de sus hijos. Lo que se da y lo que se retiene repercute en lo que los alumnos pueden aprender, no sólo en la escuela, sino también fuera del aula.

## Privilegio y rendimiento

Uno de los trabajos más importantes de Bloom es su estudio de la estabilidad y el cambio en las características humanas (Bloom, 1964). Descubrió que, en una distribución de resultados medidos, era posible predecir con una exactitud considerable – alrededor del 0,8 – la ubicación probable de los individuos a partir de los datos de los resultados escolares de éstos obtenidos en años anteriores. Al concluir el segundo curso o alrededor de los siete años, podía predecirse la situación escolar que el alumno o los alumnos tendrían en los primeros años de su adolescencia. En vez de considerar esta estabilidad como una manifestación de determinismo genético, Bloom llegó a la conclusión de que se podía contrarrestar ese determinismo a través de una enseñanza eficaz. Si se concebía el currículo como una forma de promover el aprendizaje, si se organizaba de un modo secuencial y si se respaldaba mediante modos de enseñanza adecuados y una variabilidad en el tiempo, se podría ayudar a todos los alumnos a alcanzar los objetivos de la enseñanza.

La concepción que Bloom tiene del aprendizaje es iconoclasta. Básicamente, su mensaje al mundo de la educación es que se centre en la consecución de los objetivos y que abandone el modelo de la educación como una carrera de caballos, en la que la meta principal es identificar a los más veloces. La cuestión no es la velocidad, sino los resultados y la superioridad o maestría alcanzados, y ése es el modelo que ha de emplearse cuando se esté intentando elaborar programas educativos para los jóvenes. El aprendizaje de la maestría era una expresión de lo que Bloom veía como un enfoque optimista de la consecución de los objetivos de la educación. Las expectativas tradicionales de una distribución de los logros en forma de campana eran, muy frecuentemente, un reflejo de los privilegios sociales y de la clase social. Así, era probable que a los niños que disfrutaban de las costumbres, actitudes, competencias lingüísticas y capacidades cognitivas de los miembros más privilegiados de la sociedad les fuera bien en el colegio en las tareas en que esas actitudes y competencias eran pertinentes. Dar más privilegios a los que ya tenían una ventaja creaba una serie de desigualdades que acabarían por constituir enormes costos sociales. Y dado que el entorno desempeña un papel tan importante y da oportunidades a los que ya son privilegiados, parecería razonable creer que, al proporcionar ese tipo de apoyo del que ya disfrutaban los privilegiados a los que carecían del mismo, sus resultados mejorarían.

## Creación de instituciones

A los conocimientos de Bloom en el campo de la educación se añadía su dinamismo. Con esto quiero decir que desempeñó un papel fundamental en la creación de la Asociación Internacional de Evaluación del Rendimiento Escolar (IEA) y en la organización del Seminario Internacional de Formación Avanzada sobre Elaboración de los Currículos, celebrado en Granna (Suecia), en el verano de 1971. Su trabajo en la IEA, desde su creación hace 30 años, tuvo importantes repercusiones en las inicia-

tivas internacionales destinadas a mejorar el aprendizaje de los estudiantes en los países miembros de esta asociación.

Lo más sorprendente de las opiniones de Bloom respecto a las comparaciones internacionales es que era consciente, quizá más que nadie, de la complejidad de los resultados escolares y del peligro de una simplificación excesiva basada exclusivamente en las calificaciones. Para poder sacar de los tests conclusiones con valor didáctico se necesitaba saber mucho más que cuál era la magnitud de las puntuaciones. Se ha de conocer la cantidad de tiempo que se ha dedicado al estudio de la materia, cuáles son los recursos que tienen las escuelas y cuál es la calidad de la enseñanza que allí se imparte. Bloom no se dedicaba solamente a hacer cálculos con los números. Comprendía perfectamente que el entorno es importante y que la capacidad de interpretar las puntuaciones de los tests sin conocer el entorno en el que se daban esos resultados no tenía ningún sentido. Lamentablemente, sus advertencias sobre estos problemas no siempre han sido atendidas, teniendo en cuenta la tendencia que existe en los Estados Unidos de América a publicar tablas de clasificaciones basadas en los resultados escolares.

Sus actividades destinadas a mejorar la calidad del aprendizaje de los estudiantes recibieron un gran apoyo en el seminario sobre elaboración de currículos celebrado en Suecia en 1971. En él participaron equipos de más de 30 países. Lo más frecuente era que las personas de esos países tuviesen poca formación en la materia y que en la escuela utilizaran materiales y métodos que rara vez exigían algo más que formas diversas de memorización. No se solía tener en cuenta la importancia de las diferencias entre estudiantes, las diferencias entre los distintos contextos geográficos y físicos, y las diferencias de enfoques pedagógicos, ya que todos los países elaboraban currículos uniformes que proporcionaban muy poca ayuda a los profesores sobre la forma de organizar el contenido y sobre el modo de proceder en la enseñanza.

El objetivo del seminario sobre elaboración de currículos era proporcionar un estímulo sustancial en la formación de las personas con limitada experiencia en este campo. Además se esperaba que los miembros de los equipos que habían asistido regresaran a sus respectivos países, tras las seis semanas que duraba el seminario, y crearan centros dedicados a los currículos con vistas a preparar materiales y enfoques pedagógicos más eficaces. Para Bloom, el seminario era una forma de comenzar un proceso de creación de instituciones, tales como los Centros Nacionales de Elaboración de Currículos. Los centros de Israel y de la India son ejemplos de los frutos de su vitalidad en este campo.

Para Bloom, la creación de instituciones no se limitaba al exterior de su país. En el Departamento de Educación de la Universidad de Chicago, creó, casi solo, el programa MESA (Medición, Evaluación y Análisis Estadístico). Este programa estaba ideado para preparar a los estudiosos que ya tenían las competencias cuantitativas y analíticas necesarias para estudiar, detenidamente y con más profundidad, las cuestiones que había que abordar con el fin de diseñar prácticas de evaluación verdaderamente informativas y útiles desde el punto de vista educativo. Los ex alumnos de ese programa son hoy las estrellas del sistema educativo. La genialidad del

programa consistió en que nunca confundía lo significativo desde el punto de vista estadístico con lo significativo desde el punto de vista educativo. Teniendo siempre muy presentes las cuestiones relativas al valor educativo de lo que se estaba analizando, los estudiantes de Bloom no eran meros técnicos. Su fe en las posibilidades y en el potencial de la educación como un ejercicio de optimismo inspiró sus ideas relativas a la forma en que había que preparar a los jóvenes estudiosos en el campo de la evaluación.

El activismo y liderazgo de Ben Bloom en la educación no se limitó a sus importantes contribuciones al IEA, ni a la celebración del Seminario Internacional de Formación Avanzada sobre Elaboración de Currículos; fue incluso más allá de la organización del programa MESA en el Departamento de Educación de la Universidad de Chicago. Bloom también presidió los comités de investigación y desarrollo de la Junta de Examinadores para el Ingreso a la Universidad y fue elegido presidente de Asociación Estadounidense de Investigación Educativa en 1965. Los estudiosos reconocieron la talla de este pequeño hombre de Chicago y le honraron con numerosos nombramientos, títulos honoríficos, medallas y cargos. Tenía olfato para las cosas que eran importantes y la capacidad poco común de formular problemas de investigación que respondieran a lo que, a su modo de ver, lo eran.

Ben Bloom no sólo era un modelo de erudición, sino que, para los que tuvimos la suerte de trabajar con él, fue una fuente de inspiración y una oportunidad de ver a alguien profundamente convencido de que su trabajo depara satisfacciones y de las posibilidades que ofrece la educación. Dejó una huella que tardará mucho en borrarse. El campo de la educación y, lo que es más importante, las vidas de muchos niños y adolescentes son hoy mejores gracias a su contribución.

## Referencias

- Block, J. 1971. *Mastery learning: theory and practice* [El aprendizaje de la maestría: teoría y práctica]. Nueva York, Holt, Rinehart y Winston.
- Bloom, B. 1964. *Stability and change in human characteristics* [Estabilidad y cambio en las características humanas]. Nueva York, John Wiley & Sons.
- Bloom, B., et al. 1956. *Taxonomy of educational objectives: Handbook I, The cognitive domain* [Taxonomía de los objetivos educativos: Tomo I, El dominio cognitivo]. Nueva York, David McKay & Co.
- Bloom, B.; Broder, L. 1958. *Problem-solving processes of college students* [Procesos de resolución de problemas de estudiantes universitarios]. Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Bloom, B., et al. 1985. *Developing talent in young people* [El desarrollo del talento en los jóvenes]. Nueva York, Ballantine.
- Dave, R. H. 1963. *The identification and measurement of environmental process variables that are related to educational achievement* [La identificación y la medición de las variables del proceso del entorno relacionadas con el rendimiento escolar]. Tesis doctoral inédita, University of Chicago.

### Libros escritos por Bloom, solo o en colaboración

1948. *Teaching by discussion* [La enseñanza a través del debate]. Chicago, College of the University of Chicago. (Con J. Axelrod *et al.*)
- 1956a. *Methods in personality assessment* [Métodos de evaluación de la personalidad]. Glencoe, Free Press. (Con G. G. Stern y M. I. Stein.)
- 1956b. *Taxonomy of educational objectives: Handbook I, The cognitive domain* [Taxonomía de los objetivos educativos: Tomo I, El dominio cognitivo]. Nueva York, David McKay & Co. (Con D. Krathwohl *et al.*)
- 1958a. *Evaluation in secondary schools* [La evaluación en las escuelas secundarias]. Nueva Delhi, All India Council for Secondary Education.
- 1958b. *Problem-solving processes of college students* [Procesos de solución de problemas en estudiantes universitarios]. Chicago, Illinois, University of Chicago Press. (Con L. Broder.)
- 1961a. *Evaluation in higher education* [La evaluación en la enseñanza superior]. Nueva Delhi, University Grants Commission.
- 1961b. *Use of academic prediction scales for counseling and selecting college entrants* [El uso de escalas de predicción académicas para asesorar y seleccionar a los estudiantes que van a iniciar estudios universitarios]. Glencoe, Illinois, Free Press. (Con F. Peters.)
- 1964a. *Stability and change in human characteristics* [Estabilidad y cambio en las características humanas]. Nueva York, John Wiley & Sons.
- 1964b. *Taxonomy of educational objectives: Volume II, The affective domain* [Taxonomía de los objetivos educativos: Tomo II, El dominio afectivo]. Nueva York, David McKay & Co. (Con B. Masia y D. Krathwohl.)
1965. *Compensatory education for cultural deprivation* [Educación compensatoria para la privación cultural]. Nueva York, Holt, Rinehart y Winston. (Con A. Davis y R. Hess.)
1966. *International study of achievement in mathematics: a comparison of twelve countries* [Estudio internacional del rendimiento en matemáticas: una comparación de doce países]. Vols. I y II. Nueva York, John Wiley y Sons. (T. Husén, Editor; B. Bloom, Editor Adjunto.)
1971. *Handbook on formative and summative evaluation of student learning* [Manual de evaluación formativa y sumativa del aprendizaje del alumno]. Nueva York, McGraw-Hill. (Con J. T. Hastings, G. F. Madaus y otros.)
1976. *Human characteristics and school learning* [Características humanas y aprendizaje escolar]. Nueva York, McGraw-Hill.
1980. *The state of research on selected alterable variables in education* [El estado de la investigación sobre variables alterables escogidas en la educación]. Chicago, Illinois, University of Chicago, MESA Publication. (Con un grupo de estudiantes de MESA.)
1980. *All our children learning: a primer for parents, teachers, and other educators* [Todos nuestros niños aprenden: manual para padres, profesores y otros educadores]. Nueva York, McGraw-Hill.
1981. *Evaluation to improve learning* [Evaluación para mejorar el aprendizaje]. Nueva York, McGraw-Hill. (Con G. F. Madaus y J. T. Hastings.)
1985. *Developing talent in young people* [El desarrollo del talento en los jóvenes]. Nueva York, Ballantine. (Con L. A. Sosniak *et al.*)
1993. *The home environment and social learning* [El entorno del hogar y el aprendizaje social]. San Francisco, California, Jossey-Bass. (T. Kellaghan, K. Sloane, B. Alvarez y B. Bloom.)

Para suscribirse a  
**PERSPECTIVAS**  
la revista trimestral de educación comparada

Rellene este formulario y envíelo por correo o por fax a:

**Jean De Lannoy, Servicio de suscripciones UNESCO, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas (Bélgica)**

Tel.: (32) 2 538 43 08; Fax: (32) 2 538 08 41.

Correo electrónico: [jean.de.lannoy@infoboard.be](mailto:jean.de.lannoy@infoboard.be);

Internet: <http://www.jean-de-lannoy.be>

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

*Versión lingüística (elija la casilla adecuada):*

☐ Edición española      ☐ Edición inglesa      ☐ Edición francesa

*Tarifas anuales de suscripción (elija la casilla adecuada):*

☐ Particulares e instituciones de países desarrollados,

**180 francos franceses** (un número: 60 FF)

☐ Particulares e instituciones de los países en desarrollo,

**90 francos franceses** (un número: 30 FF)

Adjunto la suma correspondiente en forma de:

☐ un cheque en francos franceses de un banco domiciliado en Francia a la orden de  
"DE LANNOY — Abonnements UNESCO";

☐ tarjeta Visa/Eurocard/Mastercard/Diners/American Express:

Nº ..... Fecha de expiración .....

☐ bonos de la UNESCO

Nombre:

.....

Dirección:

.....

.....

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

Firma: ..... Fecha: .....

Para mayor información o detalles sobre las otras versiones lingüísticas puede dirigirse a:  
Oficina Internacional de Educación, PUB, C.P. 199, 1211 Ginebra 20, Suiza.  
Correo electrónico: [j.fox@ibe.unesco.org](mailto:j.fox@ibe.unesco.org)

Para mayor información sobre las publicaciones de la UNESCO, puede dirigirse a:  
Ediciones UNESCO, 1, rue Miollis, 75732 París Cedex 15, Francia; Tel.: (33) 1-45.68.43.00;  
Fax: (33) 1-45.68.57.41; Internet: <http://www.unesco.org/publishing>



# P E R S P E C T I V A S

revista  
trimestral  
de educación comparada

publicada por la Oficina Internacional de Educación, Casilla postal 199, CH-1211 Ginebra 20

Se puede consultar el sumario más reciente de la revista en Internet:

<http://www.ibe.unesco.org>

## *Dossiers de Perspectives en 2000 — Volumen XXX*

- Nº 1, marzo 2000: *Educación para un desarrollo sostenible y Educación para todos*
- Nº 2, junio 2000: *El profesionalismo en la enseñanza*
- Nº 3, septiembre 2000: *La educación en Asia*
- Nº 4, diciembre 2000: *Repensar la ayuda a la educación*

Tarifas de suscripción anual:

- ☐ Particulares e instituciones de países desarrollados, 180 francos franceses (número unitario: 60 FF)
- ☐ Particulares e instituciones de países en desarrollo, 90 francos franceses (número unitario: 30 FF)

Se ruega dirigir toda correspondencia concerniente a las de suscripciones a *Perspectivas* a:  
Jean De Lannoy, Avenue du Roi 202, 1190 Bruselas, Bélgica.

Tel. : 32 2 538.43.08 ; Fax : 32 2 538.08.41 ; Correo electrónico : [jean.de.lannoy@info-board.bc](mailto:jean.de.lannoy@info-board.bc)

Internet: <http://www.jean-de-lannoy.be>

*Perspectivas* aparece también en árabe, chino y en ruso. Envíe sus pedidos en estas tres lenguas a la OIE, PUB, C.P. 199, 1211 Ginebra 20, Suiza; correo electrónico: [j.fox@ibe.unesco.org](mailto:j.fox@ibe.unesco.org)

# 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. 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

## JAMAICA

**Profesor Lawrence D. Carrington**  
University of West Indies

## 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.

## POLONIA

**Profesor Andrzej Janowski**  
Comisión Nacional Polaca para la UNESCO

## REPUBLICA CENTROAFRICANA

**Sr. Abel Koulaninga**  
Secretario General de la Comisión Nacional  
Centroafricana para la UNESCO

## RUMANIA

**Dr. César Bîrzea**  
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.

## POSICIONES/CONTROVERSIAS

Políticas educativas y contenido de la enseñanza  
en los países en desarrollo

*Jacques Hallak*

## DOSSIER: LA EDUCACION EN ASIA

Cuestiones, problemas y perspectivas actuales

*Victor Ordoñez  
y Rupert Maclean*

Asia Meridional y la educación básica: nuevas perspectivas  
estratégicas del UNICEF sobre el desarrollo educativo  
y las relaciones de colaboración

*Jim Irvine*

La educación para la igualdad entre los sexos:  
la experiencia de Lok Jumbish

*Anil Bordia*

La financiación de la educación superior:  
modelos, tendencias y opciones

*Mark Bray*

Escuelas que crean verdaderas funciones de valor  
para los jóvenes

*Roger Holdsworth*

Prioridades y retos de la educación  
en el contexto de la globalización

*Kamal Malhotra*

## TENDENCIAS / CASOS

La educación superior, las ciencias sociales  
y el desarrollo nacional en Nigeria

*Geoffrey I. Nwaka*

## PERFILES DE EDUCADORES

Benjamin Bloom (1913-1999)

*Elliot W. Eisner*

ISSN 0304-3053

Vol. XXX, n° 3, septiembre 2000