

# **Miradas a la Agenda Latinoamericana**

**PAZ V. MILET, EDITORA**

**FLACSO-Chile**

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de la fundación Ford en Nueva York para el proyecto Multilateralismo del siglo XXI. El desarrollo de FLACSO y su área de Relaciones Internacionales y Militares es posible por significativos auspicios de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford en Santiago.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se incluyen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin la autorización de FLACSO-Chile.

320.14 Milet, Paz V., ed.

M643 Miradas a la agenda latinoamericana. Santiago, Chile:  
FLACSO-Chile, 1999.

132p. Serie Libros FLACSO

ISBN 956-205-137-4

GLOBALIZACION / DESARROLLO REGIONAL /  
ESTRATEGIA DEL DESARROLLO / MUJERES / PO-  
LITICA EDUCATIVA / ETNICIDAD / RELACIONES  
CIVICO MILITARES / AMERICA LATINA / AMERICA  
CENTRAL / CARIBE /

1999, FLACSO-Chile. Inscripción N° 110.243. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Área de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: [flacso@flacso.cl](mailto:flacso@flacso.cl) FLACSO-Chile en el Web: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portadas Nueva Serie Flacso: Osvaldo Aguiló

Diagramación: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

# INDICE

Presentación: La agenda latinoamericana; reconocerla para diseñar una opción estratégica <i>Francisco Rojas Aravena</i> .....	5
Rasgos básicos de la economía global <i>Oswaldo Rosales</i> .....	13
Las principales fuerzas motivadoras de la agenda latinoamericana <i>Paz V. Milet</i> .....	31
Aproximación a una agenda latinoamericana <i>Msc. José Bell Lara</i> .....	39
La negociación de la globalización y la Agenda del gran Caribe <i>Edwin Croes</i> .....	51
Las mujeres latinoamericanas en el fin de siglo <i>Teresa Valdés</i> .....	59
La concertación de políticas educativas: una asignatura pendiente en la agenda latinoamericana de fin de siglo <i>Daniel F. Filmus</i> .....	69
De la “revolución india” a la “nación multicultural”. Aproximación a la relación etnicidad y política en América Latina <i>Sergio Villena Fiengo</i> .....	87
Segurança Internacional na América do Sul <i>Mario Cesar Flores</i> .....	111
Seguridad democrática en Centroamérica: aporías de un modelo <i>Bernardo Arévalo de León</i> .....	117
La relación civil militar en América Latina <i>Gabriel Gaspar</i> .....	125

# LA CONCERTACIÓN DE POLÍTICAS EDUCATIVAS: UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LA AGENDA LATINOAMERICANA DE FIN DE SIGLO

DANIEL F. FILMUS<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La educación y el conocimiento han recuperado un lugar central en el debate acerca de las estrategias de desarrollo económico y social de los países iberoamericanos frente al nuevo milenio. Ello significa retomar las concepciones que, en diferentes períodos históricos de acuerdo a cada país, habían ubicado a la educación como herramienta fundamental para la constitución de la ciudadanía y el crecimiento económico. Estas perspectivas vieron opacar su vigencia durante la llamada "década perdida" en la cual la crisis económica, el endeudamiento externo y el déficit fiscal estuvieron acompañados por una creciente subestimación del papel que podía desempeñar la educación en la posibilidad de revertir la crisis. En la mayor parte de los países de la región, este proceso significó una sensible retracción de la inversión educativa que tuvo su correlato en un profundo deterioro de la calidad del servicio brindado por los sistemas escolares.

El escenario en el cual comienza a retomarse un creciente "optimismo pedagógico" presenta profundas transformaciones. Muchos de estos cambios exigen un decisivo aporte de la educación si es que el modelo social escogi-

---

<sup>1</sup> Director FLACSO - Sede Académica Argentina. Coordinador Red sobre Sindicalismo Docente y Reforma Educativa en América Latina-PREAL

do pretende combinar el desarrollo económico con la democracia política y mayores niveles de igualdad y equidad social.

Distintos historiadores de la educación iberoamericana, J. C. Tedesco, G. Rama, G. Weimberg entre otros, han señalado que, en diferentes momentos, los sistemas educativos de la región fueron estructurados en función de atender principalmente una de las responsabilidades que la sociedad les demandó. De esta manera, en sus orígenes prevalecieron las tareas dirigidas a la formación ciudadana y la construcción de las naciones. Más adelante, cuando los procesos de industrialización posguerra así lo requirieron, las concepciones educativas, junto con las teorías del "capital humano", se volcaron decididamente a priorizar la formación de mano de obra calificada para atender las necesidades de la creciente industria. Según esta línea de análisis, es posible plantear que en los períodos autoritarios que irrumpieron en un conjunto de países a partir de la década de los '70, también se absolutizó la función de los sistemas educativos en torno a un objetivo principal: el disciplinamiento social y el "orden" entendido como la subordinación de la ciudadanía a los diseños de los grupos dirigentes.

En este marco, el desafío principal que presentan las condiciones de fin de siglo es que la educación debe participar con similar énfasis en la resolución de un conjunto de tareas trascendentales: el fortalecimiento de la democracia, el incremento de la igualdad y la equidad social, la competitividad y el desarrollo económico, y la integración regional. Ello implica romper con la histórica tendencia a privilegiar en cada etapa del desarrollo sólo una de las dimensiones sociales con las que la educación puede involucrarse. El aumento de la complejidad y la interdependencia de los factores socio-políticos, científico-tecnológicos y económicos exige la generación de la capacidad del sistema educativo para brindar un aporte integral al progreso social.

Por un lado, el creciente proceso de internacionalización y globalización de las economías, el acelerado avance científico-tecnológico y la generación de nuevos patrones de producción y de organización del trabajo son algunos de los elementos que promueven la centralidad del conocimiento para los procesos de desarrollo. Por otro lado, la recuperación de la institucionalidad democrática en el conjunto de los países de la región exige una formación ciudadana que permita generar las competencias y capacidades requeridas para una participación social integral en un mundo cada vez más complejo. Al mismo tiempo, el avance obtenido en dirección a estabilizar las economías y a colocarlas nuevamente en una tendencia al crecimiento de cara a las nuevas condiciones internacionales, aún no ha mostrado un significativo impacto respecto de la disminución de las desigualdades sociales y de las situaciones de extrema pobreza. En este sentido, el papel de la escuela en

función de la integración social, en particular al mundo del trabajo, es cada vez mayor.

Por último, existe coincidencia en que sólo a partir de profundos procesos de integración socio-cultural y económica, nuestros países pueden diseñar estrategias de incorporación al mundo que les permitan disputar un espacio en función de sus propias perspectivas y posibilidades. Como lo muestran las experiencias desarrolladas en otras regiones, las concepciones que restringen la integración de las naciones a una complementación únicamente económica han resultado sumamente limitadas. También en este punto es imprescindible el aporte de la educación al desarrollo de una conciencia favorable a los procesos de integración regional.

En este nuevo escenario la educación se vuelve a instalar con un alto nivel de presencia en la agenda de los Estados latinoamericanos. La casi totalidad de ellos han planteado en diferentes foros internacionales la necesidad de generar importantes procesos de transformación educativa con el objeto de revertir la crisis y colocar las instituciones escolares a la altura de los nuevos requerimientos. Esta prioridad ha tenido su correlato en la presencia de la problemática educativa en las diferentes Cumbres de Presidentes y de Ministros de Educación convocadas tanto por el proceso de la Cumbre de Las Américas como por otros organismos mundiales y regionales: OEI, UNESCO, OEA, MERCOSUR, etc. En todos ellos se han propuestos metas concretas para alcanzar en los próximos años. Entre estos objetivos se encuentra el de acabar con el analfabetismo, disminuir la deserción escolar, mejorar la calidad de la enseñanza, el acceso universal a una educación Básica de calidad, lograr una cobertura mínima del 75% en la enseñanza media, fortalecer la educación de adultos y la capacitación de trabajadores (Gallardo M. y De Andraca A.M. 1998).

En consonancia con estas resoluciones, un conjunto de gobiernos latinoamericanos han coincidido en asignar mayores recursos al área. En el primer quinquenio de los '90, 13 países de la región aumentaron los recursos per cápita dedicados a la educación, lo cual permitió que se alcanzaran niveles levemente superiores a los anteriores a la crisis de la deuda y se revirtiera la tendencia descendente observada en los '80 (Ottone, E 1998). (Cuadro N° I)

## Cuadro N° I

**EVOLUCIÓN DEL GASTO SECTORIAL PER CÁPITA**  
**América Latina (18 países)**

Sector	Gasto Social per Cápita (Dólares de 1987)		Variación Absoluta (Dólares 1987)	Variación Porcentual
	1990-1991	1994-1995		
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>46.7</b>	<b>58.1</b>		
Argentina	105.9	145.8	39.9	37.6
Bolivia	22.1	34.6	12.5	56.8
Brasil b/	26.0	27.3	1.3	5.1
Chile	51.1	67.4	16.3	31.8
Colombia	31.0	46.0	15.0	48.4
Costa Rica	80.7	100.9	20.2	25.0
Ecuador	34.7	50.2	15.5	44.8
El Salvador	19.0	15.8	(3.2)	(16.6)
Guatemala	13.7	14.0	0.3	2.3
Honduras	40.4	37.3	(3.1)	(7.6)
México	53.7	76.5	22.7	42.3
Nicaragua	44.7	36.6	(8.0)	(18.0)
Panamá	94.1	113.9	19.8	21.1
Paraguay c/	11.1	32.4	21.3	192.4
Perú	15.2	...	...	...
Rep. Dominicana	9.3 d/	...	...	...
Uruguay	71.7	72.1	0.4	0.6
Venezuela	837 d/	...	...	...

CEPAL (1997) El Gasto Social en los años noventa, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

También en la misma dirección, se han iniciado profundos procesos de cambio educativo en diferentes naciones. El inicio de estos procesos no se ha dado al mismo tiempo en todos los países. Algunos ya han puesto en marcha estrategias que muestran resultados concretos que pueden ser evaluados para el análisis de aciertos y errores. Otros, en cambio, son demasiado incipientes como para poder sacar conclusiones, pero están en óptimas condiciones para capitalizar las experiencias desarrolladas por los primeros. Existen casos en los cuales los cambios propuestos han comenzado a tener repercusiones favorables en el aumento de la matrícula, el mejoramiento de la calidad del servicio y en la elevación de los niveles de la equidad que promueve el acceso más democrático al bien educativo. Pero también se observan situaciones en las cuales las transformaciones no han mostrado los resultados esperados, en algunos casos porque las lógicas burocrático-financieras han prevalecido sobre las pedagógicas, y la necesidad del ajuste fiscal ha impedido la mejora en las condiciones del proceso de enseñanza-aprendizaje y de la situación material y profesional del trabajo docente. En otros casos, por que los procesos no han alcanzado a concitar

el apoyo del conjunto de la sociedad o no se han propuesto estrategias participativas para que los distintos actores intervinientes depongan actitudes corporativas y se incorporen activamente a los procesos de reforma y mejora de la educación. En estas realidades se mantuvieron las altas tasas de deserción, la baja calidad de la educación y la tendencia a la reproducción de la desigualdad social existente.

Sobre el fin de la década se han comenzado a realizar las primeras evaluaciones regionales de los resultados obtenidos a partir del inicio de los compromisos de las Cumbres y los procesos de transformación emprendidos por los diferentes países. El trabajo de R. Feinberg (1966) por ejemplo, analiza el cumplimiento de todos los compromisos asumidos por la Cumbre de las Américas de 1992. Allí se le adjudica a los avances de la Iniciativa por la Educación de la Cumbre de Miami la categoría de "modesto", destacándose que se ha estado moviéndose lentamente en todos los frentes propuestos (Gajardo M. y De Andraca A.M., 1998).

A conclusiones similares arriban los recientes informes de la CEPAL y el BID acerca de la desigualdad educativa en América Latina. Analizando el aporte de la educación a la equidad en la década de los '90, el documento de la CEPAL (1998:68) señala que "... Es inquietante que los esfuerzos por ampliar la cobertura de la educación en América Latina no se hayan traducido en los últimos 10 o 15 años en una disminución de la distancia que separa a los jóvenes de los distintos estratos sociales.....los datos de 11 países indican que las diferencias en la proporción de jóvenes de 20 a 24 años de edad con 12 años de estudios cursados provenientes de hogares con distinto capital educativo se mantuvieron prácticamente invariables (Gráfico I). Por su parte el trabajo del BID "América Latina frente a la desigualdad", arriba a conclusiones similares (BID 1998:53) "...Los sistemas escolares de América son, por consiguiente, altamente estratificados, y no constituyen un mecanismo de movilidad social ni de reducción de las diferencias de ingreso como en otras regiones del mundo...en resumen la educación está reproduciendo, en lugar de corregir, las desigualdades de ingreso".

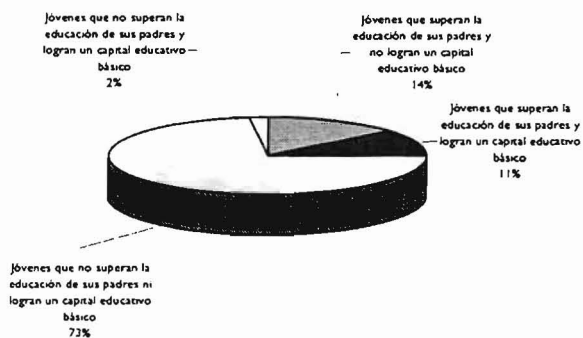


## Gráfico I

### Logro educacional de los jóvenes de 20 a 24 años de edad, en relación con el de sus padres

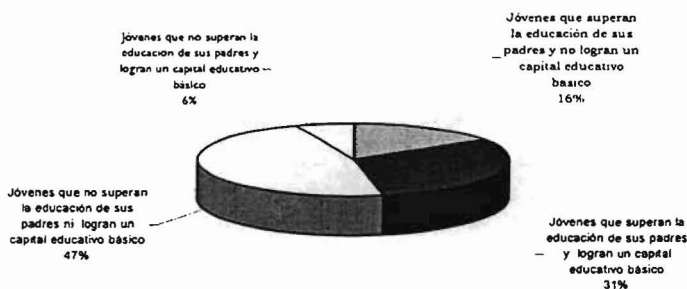
#### ZONAS RURALES

Promedio simple para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela.



#### ZONAS URBANAS

Promedio simple para Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela.



CEPAL (1998) **Panorama Social de América Latina**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Es evidente que los factores que determinan tan magros resultados son diversos. Muchos de ellos no provienen de la esfera específicamente educativa ya que están asociados a los efectos de deterioro del mercado de trabajo y de mantenimiento de altos niveles de pobreza provocados por la aplicación de los programas económicos de estabilización y ajuste en diferentes países de la región. Otros, en cambio, están vinculados a las características de las políticas educativas aplicadas en cada país y a las transformaciones en los modelos de gestión escolar y en las estrategias pedagógicas propuestas. Sin dejar de tener en cuenta estos factores, en el presente artículo queremos enfatizar brevemente que *los recursos, la energía social y los tiempos políticos necesarios para llevar adelante transformaciones de tal envergadura requieren de procesos de concertación educativa que convoquen al conjunto de los actores sociales involucrados y coloquen las estrategias de cambio a nivel de políticas de Estado*. La realidad educativa de la región ha mostrado que es necesario (aunque por supuesto no suficiente) alcanzar amplios acuerdos políticos y sociales acerca de los núcleos básicos de la transformación educativa para que la misma contribuya desde la práctica escolar cotidiana, a los objetivos de igualdad y productividad planteados para la educación.

Cabe destacar que adoptando diferentes modalidades y con la participación de distintos actores, la formación de alianzas sociales y políticas en torno al desarrollo de procesos educativos encuentra notables antecedentes en el acervo histórico de muchos países latinoamericanos. La amplia alianza en base a la cual se crearon y consolidaron los Estados nacionales en oposición a los intereses colonialistas de las metrópolis, se sustentó en el concepción de que los sistemas educativos se podían convertir en los instrumentos más idóneos para la incorporación de los habitantes a la construcción de la nacionalidad, el Estado y posteriormente de la ciudadanía. Esta alianza se amplió sensiblemente cuando los procesos de migración, urbanización e industrialización exigieron la expansión y democratización de los sistemas educativos, particularmente en los países definidos como de "modernización temprana" (Casassus J. 1995, Braslavsky C. 1995, Rama G. 1987).

En síntesis, más de un siglo después se trata de recrear las condiciones que posibilitaron las concertaciones sociales que colocaron a la educación como el eje articulador de los proyectos de crecimiento, desarrollo e integración social en diferentes países de la región.

## **CONCERTACIÓN EDUCATIVA Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Entre otros, dos de los factores planteados en la introducción permiten proponer que es necesario y posible desarrollar procesos de amplia concer-

tación de políticas educativas para avanzar en la transformación de los sistemas educativos iberoamericanos. El primero de ellos es la recuperación de la vigencia de regímenes constitucionales en el conjunto de los países de la región y la consecuente necesidad de fortalecer las condiciones que permitan la gobernabilidad democrática. El segundo es la centralidad que han adquirido las políticas educativas en torno a la posibilidad de generar procesos de crecimiento socioeconómico que se sustenten en mayores niveles de integración y equidad social.

Respecto del primero, la continuidad de los procesos democráticos exige la recuperación de la política como actividad organizadora de las relaciones sociales. En esta dirección, se trata que tanto en los procesos de toma de decisiones como de resolución de conflictos se pase de un sistema organizado con el criterio de la confrontación a otro que reconoce en la concertación su principio estructurador (Tiramonti G. 1995). No se trata de un sistema de eliminación del conflicto, las tensiones o las diferencias. Se trata de crear mecanismos a través de los cuales los conflictos y las tensiones son resueltos mediante el diálogo y los acuerdos para la acción en la búsqueda de resultados que contemplen los intereses diversos y aún los opuestos. (Tedesco J.C. 1995)

Las estrategias de concertación están sustentadas en una visión ampliada del concepto de gobernabilidad democrática. Frente a las perspectivas originales de cuño conservador que limitan la problemática de la gobernabilidad al desarrollo de políticas elaboradas desde la cúpula del Estado en dirección a contener las demandas sociales y canalizar los conflictos sin que ellos amenacen la estabilidad del sistema socio-económico y político (Garretón M. 1993), en los últimos años se ha generado otro concepto de gobernabilidad democrática. Este concepto plantea una perspectiva integral y no restringida del binomio legitimidad-eficacia. Al mismo tiempo coloca en un lugar central la necesidad de construcción permanente de la gobernabilidad democrática a partir de una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil, otorgándole a ésta última un papel irremplazable: "...governabilidad es equivalente al desarrollo de un marco democrático que suponga amplia participación de sectores populares en la resolución de los problemas que plantea la crisis y la reestructuración productiva y societal..." (Rojas Bolaños 1995: 40). Por otra parte, una visión integral de binomio anteriormente mencionado implica entender a la legitimidad tanto como la capacidad del régimen de promover actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo, como para generar estrategias para el ejercicio de una ciudadanía plena sin exclusiones. Eficacia entendida tanto como el incremento de los niveles de racionalidad y eficiencia del Estado en torno a su funcionamiento y a la implementación de las políticas públicas,

como en dirección a garantizar crecientes niveles de justicia social y de disminución de la pobreza y la marginalidad.

Esta perspectiva también implica dejar de lado la idea de que existe sólo un factor dinámico en la construcción de las condiciones para la gobernabilidad democrática. Exige volver la vista hacia el conjunto de los actores sociales y apostar a la capacidad de organización y de articulación de demandas como mecanismos para posibilitar la participación ciudadana más allá del voto y del control de la gestión pública que presuponen las estrategias que proponen el concepto de "accountability". La preocupación por el fortalecimiento de la sociedad civil pasa a desempeñar un rol fundamental dentro de este concepto de gobernabilidad.

Respecto del segundo de los factores mencionados, en la introducción se enfatizó en las causas por las cuales en los últimos años se ha recuperado la confianza en el papel de la educación y el conocimiento en el desarrollo de los pueblos. Luego de años en los que el predominio del autoritarismo, el estancamiento económico, el endeudamiento externo y la crisis fiscal estuvieron acompañados de un profundo "pesimismo pedagógico", la educación ha vuelto a ocupar un lugar privilegiado en la agenda del desarrollo latinoamericano. Como ya fue señalado, al contrario de lo que ocurriera en la etapa de las concepciones de hegemonía absoluta de las teorías del capital humano, actualmente la recuperación del sentido de la educación no se orienta únicamente hacia sus aportes económicos. Sobre fin de siglo y en el marco de un mundo cada vez más globalizado, el papel de la educación es valorado en función de la productividad y la competitividad económica. Sin embargo, también se percibe como fundamental su aporte para la construcción de las identidades nacionales y regionales, para el fortalecimiento de los sistemas democráticos y para aumentar los niveles de justicia social. Estos cuatro elementos conforman los pilares de la gobernabilidad democrática de nuestras naciones (Filmus D. 1996).

Plantear la problemática del aporte de la educación a la gobernabilidad democrática implica necesariamente debatir acerca de las condiciones de gobernabilidad de los propios sistemas educativos. Ello nos remite a las definiciones de gobernabilidad democrática ya enunciadas. Es posible afirmar que la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos, principalmente en momentos en que se desarrollan procesos de profundas transformaciones, no puede ser únicamente producto de la capacidad de las autoridades educativas para ser obedecidas por sus propios atributos, sino de la capacidad de todos los actores del proceso educativo de articularse en dirección a llevar adelante los cambios sin amenazas constantes a la interrupción del proceso que siembre incertidumbre en el conjunto de la sociedad.

Retomando el binomio legitimidad-eficacia en una perspectiva integral, la legitimidad no puede limitarse a la articulación de la legalidad delegada a

las autoridades educativas desde el gobierno democráticamente constituido y desde la legislación correspondiente con la correcta definición de las políticas educativas. Al mismo tiempo, el concepto de eficacia tampoco puede restringirse a la racionalidad en la aplicación de las políticas junto con la utilización de estrategias que garanticen la transparencia y el control a partir del concepto de "accountability". En otras palabras, desde nuestra perspectiva la suma: *legalidad + buen gobierno + racionalidad + accountability no es = éxito en la transformación educativa*. No se trata de que estos elementos sean innecesarios. Por el contrario, son imprescindibles. Plantear la concertación educativa como estrategia central para garantizar la gobernabilidad democrática de los sistemas educativos implica sostener que no son suficientes. *Implica concebir que la envergadura y trascendencia de los cambios exigen un proceso de construcción compartida que requiere el fortalecimiento, la participación y el compromiso del conjunto de los actores de la sociedad en el desarrollo de las políticas de democratización y mejoramiento de la calidad educativa.*

## EXIGENCIAS DE LA CONCERTACIÓN EDUCATIVA

Junto con los factores ya señalados, en la actualidad existen por lo menos cinco elementos que exigen avanzar en la elaboración de estrategias de concertación para poder transformar los sistemas educativos: 1) Conciencia generalizada acerca de la gravedad de la crisis educativa por la que atraviesan la mayor parte de los países de la región, 2) creciente consenso en que para revertir esta crisis es necesario el aporte y la energía del conjunto de los actores de la sociedad, 3) el sentido de las transformaciones iniciada muestra una tendencia hacia una mayor descentralización y hacia un aumento de la capacidad de decisión de los actores en las instituciones escolares, 4) el incremento de los presupuestos educativos ocurridos en la última década genera la posibilidad de acordar la distribución de los mismos con el conjunto de la comunidad educativa 5) el nuevo rol de conducción y liderazgo que deben asumir los Estados y 6) la idea de que una transformación de esta envergadura requiere de un lapso de tiempo y de una continuidad en las políticas educativas de mediano y largo plazo que van más allá de lo que permiten los períodos electorales.

1. Respecto de la crisis de los sistemas educativos, existen un conjunto de investigaciones y evaluaciones que muestran el notorio deterioro de la calidad educativa sufrido en las últimas décadas. Más aún, a pesar de los esfuerzos realizados en algunos casos no se ha alcanzado el objetivo de universalizar la educación básica. En lo que se refiere a la calidad, en muchos

países de la Región los resultados son coincidentes: cerca del 40 o 50% de los alumnos que concurren a la escuela en los diferentes niveles no alcanzan los conocimientos mínimos que los sistemas educativos les prometen. (Carnoy, M. de Moura Castro, C. 1996). Los mismos trabajos muestran una profunda desigualdad al interior de los sistemas que perjudica notoriamente a los sectores más carenciados de la población. Ya sea por la publicidad de estos informes o por la propia percepción de la gente, la conciencia acerca de esta crisis es cada vez más generalizada. La particular desvinculación entre los aprendizajes escolares y las nuevas demandas del mundo del trabajo suma con singular interés a trabajadores y empresarios al debate sobre las estrategias educativas que permitan emerger de la crisis.

2. En este marco, van perdiendo vigencia las concepciones que plantean que el Estado es el único actor capaz de resolver la situación a través de una planificación centralizada. Tampoco parecen ganar amplios márgenes de consenso las perspectivas que plantea que el mercado por sí mismo puede regular las decisiones en este campo. La existencia de modelos estatales excesivamente centralistas y monopolizadores del poder político, al reemplazar la acción de la sociedad civil en torno a la articulación de las políticas sociales, ha mostrado claras limitaciones en torno a la satisfacción de las demandas de distintos sectores sociales. El mercado, por su parte, tiende a suprimir la política y a dejar librada la pugna por los bienes educativos a la capacidad de consumo, organización y demanda de cada sector. Como muestra la experiencia, son quienes ya poseen más acceso a la educación quienes están en mejores condiciones de articular sus reclamos. La redefinición del sistema educativo (tanto de gestión oficial como privada) como espacio público exige no confundirlo con lo puramente estatal ni disolverlo en la lógica individual del mercado. Concebirlo como lugar de encuentro entre lo estatal y lo social implica generar las condiciones para se amplíe el espectro de actores que interactúan en la construcción de las políticas. Al mismo tiempo significa crear (o recrear) mecanismos de gestión que permitan la participación del conjunto de los sectores sociales en la elaboración, desarrollo y evaluación de las estrategias educativas. Ello debiera efectivizarse en los diferentes niveles de conducción del sistema, desde el nacional, hasta cada una de las instituciones educativas ( Tedesco, J.C. 1995, Tiramonti, G. 1995, Filmus, D. 1996). Por otra parte, los protagonistas de la acción educativa formal (docentes, padres, alumnos, instituciones educativas públicas y privadas, etc.) y no formal (medios de comunicación, ONGs, iglesias, sindicatos, organizaciones empresariales, partidos políticos, etc.) deben ocupar un lugar privilegiado en los procesos de concertación. En este marco, la participación de los docentes a través de sus organizaciones es

fundamental para alcanzar los consensos necesarios que permitan la concreción de los objetivos propuestos.

**3.** La propia esencia de la transformación propuesta exige una participación consciente de la comunidad educativa, en particular de los docentes, si se pretende que se produzcan transformaciones reales en la práctica cotidiana del aula. Con características particulares para cada caso, los procesos de cambio muestran singulares similitudes para la mayoría de los países latinoamericanos: se descentralizan los servicios educativos hacia provincias y/o municipios; se tiende hacia una mayor autonomía en el trabajo de las escuelas; se promueve el desarrollo de proyectos institucionales por establecimiento, se comienzan a implementar mecanismos de evaluación permanente de la calidad, se intenta modificar una lógica burocrática por otra que se centra en los aspectos sustantivos de la acción pedagógica, se potencian las estrategias de participación de la comunidad al interior de las escuelas, etc. Como se puede observar, el conjunto de los cambios propuestos exigen una participación más activa y consciente de los docentes. *Pensar en estrategias no participativas ni concertadas de implementación de la transformación desnaturaliza el sentido de la propuesta y plantea el peligro de neutralizar su impacto en la vida cotidiana de las escuelas. No es posible decidir e implementar "centralizadamente un proceso de descentralización".* Ello va contra su propia esencia. Si el objetivo principal está en generar mayores y mejores condiciones de autonomía en el ámbito educativo, el proceso de descentralización debe convertirse en un ejercicio concreto de elaboración de políticas que permitan la adaptación a las condiciones particulares de cada jurisdicción y comunidad. Esta perspectiva obliga que también sea "participativa" la estrategia que posibilite alcanzar mayores niveles de participación en cada institución. La concertación entre los actores intervinientes a nivel local es un correlato necesario de los acuerdos que, a nivel nacional, deben permitir contar con el consenso político, la energía social y los tiempos pedagógicos necesarios para alcanzar los objetivos democratizadores que se esperan de los procesos de descentralización educativa.

Al mismo tiempo, el protagonismo de los actores en el sistema de acuerdos co-responsabiliza a los mismos respecto del resultado del proceso educativo democratizando la capacidad de su control, seguimiento y evaluación. En el desarrollo de este proceso no parece utópico que el conjunto de la sociedad vele por que el Estado cumpla con sus compromisos de financiamiento educativo y con el prometido mejoramiento de las condiciones salariales y de trabajo docente. O por que los empresarios cumplan con sus obligaciones impositivas. Los docentes podrán estar en mejores condiciones de exigir un aporte más activo de los padres a la educación de sus hijos y la sociedad de responsabilizar a los docentes por el resultado de su trabajo.

Desde esta perspectiva, el proceso de seguimiento de los acuerdos se torna en sí mismo un trabajo pedagógico.

4. Haber recuperado la posibilidad de incrementar los presupuestos educativos en un conjunto de países de la región genera mejores condiciones para la concertación de políticas educativas. Ello se debe a que permite una mayor capacidad de negociación de los Estados con la comunidad y los maestros respecto de la década anterior, en la cual los recursos para la educación decrecieron fuertemente. La concertación social respecto de la distribución del presupuesto es fundamental para que los nuevos recursos no se concentren en los sectores que tienen mayor capacidad de demanda. Por el contrario posibilita que se adjudiquen de acuerdo a las necesidades reales de cada grupo social y actor de la comunidad educativa.

Este aspecto es particularmente importante en la incorporación activa de los docentes y sus sindicatos en los procesos de reforma. El deterioro salarial y de las condiciones de trabajo imposibilitó el debate acerca de las responsabilidades docentes en torno al mejoramiento de la calidad de educación durante largo tiempo. Discutir y acordar con las organizaciones de maestros y profesores los mecanismos a través de los cuales el incremento del presupuesto también significa una sensible mejora en las condiciones de vida y de trabajo de sus representados, genera la perspectiva de concertar también un conjunto de aspectos vinculados a la transformación educativa. En particular, aquellos que se relacionan con la profesionalización de la tarea docente y la evaluación de su trabajo.

5. Todo proceso de descentralización exige la redistribución de las responsabilidades de los actores intervinientes. Para que las transferencias operen en un sentido democratizador es necesario que los actores desarrollen nuevas "capacidades" hasta el momento ausentes o monopolizadas por otras instancias. Las nuevas capacidades que debe desarrollar el Estado exigen potenciar su papel de liderazgo en la concertación educativa. Sin pretender ser exhaustivos, intentaremos plantear algunas de las más importantes capacidades a desarrollar.

En primer lugar, a la capacidad de construcción de acuerdos nacionales. Los procesos de descentralización conllevan una fuerte tendencia hacia el privilegio de los intereses y sentimientos particularistas por encima de los nacionales (Puellez Benitez, M. 1993). La necesidad de mantener la unidad del sistema educativo nacional implica la creación de ámbitos donde se acuerden las políticas nacionales que requerirán de adaptaciones particulares en cada una de las jurisdicciones. Estas políticas deben dejar de ser imposiciones del poder central frente los gobiernos locales para transformarse en proyectos, planes y programas elaborados en forma compartida por las



jurisdicciones. La capacidad de concertar del Estado Nacional no se debe restringir a los acuerdos entre provincias. También se requiere poder desarrollar una articulación permanente entre los actores de la comunidad educativa (gremios docentes y no docentes, estudiantes, padres, etc.) para la integración activa en la implementación de las estrategias. Este mismo tipo de articulación es necesaria entre los miembros de la comunidad extraescolar (empresarios, sindicatos, partidos políticos, ONG's, etc.) con el objeto de conocer sus demandas hacia el sistema y comprometerlos activamente en la acción educativa.

La segunda de las capacidades a las que queremos hacer referencia es la de *información y evaluación*. En las últimas décadas se ha subestimado la necesidad de contar con información precisa para la toma de decisiones. En momentos de cambios rápidos como los actuales se requiere un sistema de información e investigación que sustente las estrategias a proponer a las jurisdicciones con el objeto de mejorar la eficiencia y elevar la calidad del sistema. Esta misma información es también necesaria para articular desde el Estado Nacional con las otras políticas económico-sociales que se llevan adelante. Un párrafo especial merece la creación de un sistema nacional de evaluación permanente de la calidad educativa. Contar con un mecanismo eficaz de evaluación del rendimiento escolar y docente permitirá medir desempeños, incentivar su mejoramiento, asegurar el uso eficiente de los recursos y elaborar alternativas de atención focalizada a necesidades prioritarias.

Vinculada a la necesidad de generación de estrategias dirigidas a garantizar una efectiva igualdad de posibilidades es imprescindible desarrollar la capacidad de *cumpensación*. Esta tercer capacidad está vinculada al peligro de que las políticas descentralizadoras produzcan mayores niveles de desigualdad entre las diferentes jurisdicciones (Vollmer M.I. 1995). Las diferencias que anteriormente hemos analizado tanto a nivel regional como socio-económico no podrán ser disminuidas si se deja cada grupo a merced de sus propios recursos. La capacidad de "discriminación positiva" está estrechamente relacionada a las anteriores. Las investigaciones y evaluaciones deben ser la base para la definición de las prioridades. La concertación debe convertirse en la garantía de que los recursos disponibles no sean usados discrecionalmente en función de intereses político-partidarios coyunturales.

Por último, la conducción nacional debe recuperar la capacidad de *innovación y transformación pedagógica*. Al haberse liberado de la conducción de establecimientos, el Ministerio se encuentra en óptimas condiciones para focalizar su preocupación en recuperar el liderazgo técnico-pedagógico que le permita encabezar los procesos de innovación educativa en el país. El anquilosamiento en los contenidos, en las tecnologías educativas, en los modelos de gestión, etc. al que ya hemos hecho referencia, obliga a generar

las transformaciones que permitan colocar a la educación a la altura del actual desarrollo científico-tecnológico. La alta concentración profesional del Ministerio debe combinarse con la posibilidad de integrar los aportes de la comunidad académica, en particular la universitaria. A través de experiencias piloto las innovaciones deben colocarse al servicio de las necesidades detectadas en las jurisdicciones, privilegiando el desarrollo de estrategias no tradicionales. En este sentido uno de los principales desafíos es implementar acciones que permitan incorporar a otros agentes educadores que, a pesar de tener posibilidades más abarcativas y menos convencionales, no siempre son incluidos por el sistema.

Los organismos internacionales, en base a la experiencia comparada, enfatizan la *necesidad de que estas capacidades se desarrollen previamente al inicio de los procesos de descentralización* (Banco Mundial 1988, CEPAL-UNESCO 1992). Es evidente que ésta no es la situación que se ha vivido en el conjunto de los países de América Latina. Como lo planteara Ozlack (1982) para el momento del surgimiento del Estado Nacional, el proceso de desarrollo de estas "capacidades" no será espontáneo. Dependerá de las dinámicas sociales y políticas concretas, en particular del papel otorgado al Estado en la conducción del proceso. Sólo el incremento de la capacidad de concertación por parte del Estado puede compensar las tendencias "centrífugas" y hacia el aumento de la desigualdad que conllevan los procesos de descentralización no concertados.

**6.** Respecto de los tiempos, es evidente que la profundidad de los procesos de transformación requieren concebir las estrategias educativas como políticas de Estado y no únicamente de un gobierno determinado. Las experiencias de cambio muestran que no existen medidas "mágicas" que permitan modificar las prácticas escolares en forma inmediata. Sólo la continuidad y perseverancia en la aplicación de las políticas permite que las mismas no se limiten a cambios en las normativas o en los diseños curriculares sin afectar los procesos de aprendizaje. En esta dirección, la efectividad de las estrategias está íntimamente vinculada a la posibilidad de alcanzar acuerdos entre las fuerzas políticas mayoritarias en torno a un núcleo central de propuestas que se compartan más allá de los diferentes énfasis o matices que cada fuerza privilegie en su aplicación.

## **ESTRATEGIAS PARA LA CONCERTACIÓN**

Como consecuencia de la ya mencionada recuperación de la centralidad del papel de la educación, en los últimos años se han desarrollado distintas experiencias de acuerdos, pactos y consensos educativos en un conjunto de

países de la región. No existe un "modelo" uniforme para estos intentos. Las modalidades, objetivos, duración y forma de convocatoria de los procesos han sido sumamente variados. Entre otros, ha habido consensos básicos y pactos coyunturales en Chile, acuerdos respecto a programas de transformaciones para la enseñanza básica en México, diversos tipos de consultas en Perú, Ecuador y Nicaragua, importantes Congresos Pedagógicos en Bolivia y Argentina, el Plan Decenal de Educación en República Dominicana y participativos procesos de debate de las Leyes educativas en Brasil y Argentina. Los temas que se han puesto en discusión para el acuerdo en cada uno de los casos también han sido diferentes. Las experiencias muestran que es posible concertar políticas y programas en torno a: a) los objetivos de la educación y su articulación con el proyecto nacional, b) criterios de recaudación, asignación y volúmenes de recursos necesarios, c) legislación y estructura del sistema educativo, d) cambios en los modelos de gestión, e) contenidos y competencias a desarrollar para satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje (Nebas) en cada país y en cada situación, f) situaciones de desventaja que es necesario atender prioritariamente y con mayores recursos g) condiciones de trabajo y profesionalización de la carrera docente h) formas de articulación entre la educación formal, la no formal y el papel de los medios de comunicación. Los resultados y los logros concretos de estas y otras experiencias han sido heterogéneos. El estudio de sus aciertos, dificultades y cuestiones pendientes parece imprescindible para avanzar en dirección a generalizar las acciones de concertación adaptándolas a cada realidad nacional.

En este punto, es imprescindible distinguir la idea de concertación de la de consenso. Este último concepto hace referencia a la necesidad de unanimidad respecto del conjunto de actores sociales intervinientes. La idea de concertación, en cambio, implica la posibilidad de llegar a acuerdos sobre algunos aspectos de las orientaciones y estrategias a llevar adelante e incorpora la posibilidad de mantener ámbitos de desacuerdos y aún de conflicto respecto de otras problemáticas. También supone que la unanimidad del conjunto de los actores es imposible, pues existen perspectivas político-ideológicas e intereses sociales y económicos claramente contrapuestos. Desde esta visión, la concertación puede ser mecanismo para que los sectores populares logren generar sugestivas correlaciones de fuerzas positivas que les permitan avanzar en dirección a potenciar la función democratizadora de la educación. De esta manera es posible ir neutralizando a sectores elitistas que, a pesar de ser minoritarios, poseen una amplia capacidad de influencia en los factores de poder.

También es necesario aclarar que la perspectiva de la concertación no supone que la participación del Estado se circunscriba a la de ser un actor más en la mesa de discusión. Como garante de los derechos del conjunto de

la ciudadanía, su función debiera estar dirigida a asegurar que los resultados de los acuerdos tiendan a promover la igualdad y la justicia social. Al mismo tiempo, en sociedades como las nuestras, en las que perduran importantes desigualdades sociales, debe posibilitar la inclusión de las perspectivas de quienes no se pueden expresar en el debate por carecer de representación orgánica o de medios. Estamos haciendo referencia a los sectores desocupados y marginados históricamente de los beneficios de la educación.

Por último, cabe destacar que la investigación y la evaluación educativa juegan un importante papel en la creación de igualdad de posibilidades para la concertación. Los estudios pueden generar las condiciones de transparencia para que los distintos actores puedan negociar y acordar en base a un conocimiento certero de la realidad educativa y de las decisiones posibles ante cada situación (Ibarrola M. 1995). Tanto la necesidad de contar con información precisa respecto de la situación del sistema educativo, la eficiencia en la utilización y distribución de los recursos y los logros respecto a los aprendizajes de los niños, como el manejo democrático de esta información son funciones indelegables aunque no exclusivas del Estado. Poner estos datos en manos de la sociedad es uno de los principales aportes que la comunidad científica y el propio Estado pueden realizar en dirección a saldar las importantes deudas educativas que se mantienen con el pasado y a enfrentar los nuevos desafíos que se plantean a partir de las transformaciones de este fin de siglo.

## **Bibliografía**

- BID (1998) América Latina frente a la desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1998-1999.**
- Banco Mundial (1988) El financiamiento de la educación en los países en desarrollo.** Opciones de Política. Banco Mundial, Washington D.C. EEUU
- Braslavsky, C. (1995) "La concertación como estrategia de reforma educativa y del Estado" en ¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina. FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.**
- Carnoy, M.; de Moura Castro, C. (1996) ¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina? Documento de antecedentes para el Banco Interamericano de Desarrollo, Seminario sobre Reforma Educativa, Buenos Aires.**
- Cassasus, J. (1995) "Concertación y alianzas en Educación" en ¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas**

- educativas en Argentina y América Latina.** FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- CEPAL (1998) **Panorama Social de América Latina**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL-UNESCO (1992) **Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad**, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Filmus, D. (1996) **Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo. Proceso y desafíos**, 1º Premio Academia Nacional de Educación, Troquel Educación, Buenos Aires.
- Gajardo M; Andraca Ana M. "La Educación en la Cumbre de las Américas" en **Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres**. FLACSO CHILE. Francisco Rojas Aravena, Editor. Santiago 1998.
- Garretón, M. (1993), **Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena** en Nueva Sociedad Nro 128, Caracas
- Ibarrola, M. (1995) "Concertación de políticas educativas en México. Los grandes rubros del debate" en **¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina**. FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (1982) **La formación del Estado argentino**, Ed. Belgrano, Buenos Aires.
- Puellez Benitez (1993) **Estudio teórico sobre las experiencias de descentralización educativa** en Revista Iberoamericana de Educación, N° 3.
- Rama, G. (1987) **Educación y Sociedad en América Latina** en Revista La Educación N° 101, OEA.
- Rojas Bolaños, M. (1995), **La Gobernabilidad en Centroamérica**, Costa Rica, FLACSO
- Tedesco J.C. (1995) **El nuevo pacto educativo. Educación competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna**. Ed. ANAYA. Madrid 1995
- Tiramonti, G. (1995) "La concertación de políticas públicas como un nuevo modo de hacer política" en **¿Es posible concertar las políticas educativas?. La concertación de políticas educativas en Argentina y América Latina**. FLACSO - FUNDACION CONCRETAR - FUNDACION FORD - OREALC/UNESCO. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Vollmer, M. I. (1995) **Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar y la profesionalización de los docentes** en Novedades Educativas N° 53, Informe Especial, Buenos Aires.