

boletín

PROYECTO  
PRINCIPAL DE  
EDUCACION

en América Latina  
y El Caribe



UNESCO  
OFICINA REGIONAL  
DE EDUCACION  
PARA  
AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE  
OREALC

21

# PROYECTO PRINCIPAL DE EDUCACION

en América Latina y el Caribe

## SUMARIO

<b>Presentación</b>	<b>5</b>
<b>Conferencia mundial sobre educación para todos</b>	<b>7</b>
<b>Declaración Mundial sobre Educación para Todos</b>	<b>8</b>
<b>Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje</b>	<b>15</b>
<b>La planificación educativa en el futuro</b> Jesús M. Gurriarán	<b>27</b>
<b>Análisis del financiamiento y administración de la educación en un contexto de austeridad. El caso del Uruguay</b> Aldo E. Solari	<b>36</b>
<b>Estrategias para la introducción del consejo de exámenes del Caribe</b> Barbara Bailey	<b>60</b>
<b>Los consejos de escuela y el desarrollo educativo. Una experiencia argentina</b> Antonio P. F. Salviolo	<b>69</b>
<b>Actividades OREALC</b>	<b>72</b>
<b>Publicaciones OREALC</b>	<b>81</b>

## BOLETIN 21

Santiago, Chile, Abril 1990

# PRESENTACION

*Convertir en realidad el enorme potencial existente para el progreso y las posibilidades humanas, depende de que la gente sea capaz de adquirir la educación y de otorgar el impulso necesario a la utilización del conjunto –siempre en expansión– de conocimientos adecuados y de los medios para compartirlos. Esta aspiración –transformada en mandato histórico por las necesidades de millones de seres en el mundo– resume el firme propósito surgido de la reciente Conferencia Mundial sobre Educación para Todos celebrada entre el 5 y 9 de marzo en Jomtien, localidad cercana a Bangkok, Tailandia.*

*En vísperas de un nuevo siglo, con un auténtico proceso de distensión pacífica en marcha y de una mayor cooperación entre las naciones que asegura la extensión de importantes beneficios aprovechables para la supervivencia y bienestar básico de la población mundial, existe el convencimiento que la combinación de esos factores con la experiencia acumulada de reformas, innovaciones e investigaciones convierte a la educación básica para todos en un objetivo alcanzable por primera vez en la historia. De esta forma, los más de 1.500 participantes de esta Conferencia, convocados por la UNESCO, UNICEF, Banco Mundial y el PNUD, aprobaron dos documentos llamados a jugar en el futuro inmediato un papel trascendental en la educación. Ellos son la “Declaración Mundial sobre Educación para Todos” y el “Marco de Referencia para la Acción Encaminada a la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje”, ambos incluidos en este número de nuestro Boletín.*

*A los pocos días de la Conferencia Mundial, se efectuó en México el Congreso Internacional “Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación”. En esa oportunidad, 360 especialistas procedentes de 101 países concordaron en que la crisis económica, la crisis educativa y la propia crisis de la planificación social ponían en evidencia que la utilización racional de los escasos recursos es más necesaria que nunca para enfrentar las carencias que en este campo afectan a la comunidad. Jesús M. Gurriarán, sobre lo analizado en este Congreso, presenta un interesante trabajo que resume y proyecta el rol que la planificación debe jugar en el futuro de la educación.*

*Como un homenaje a la memoria de Aldo E. Solari –uno de los más influyentes científicos sociales de América Latina, fallecido en enero de 1989– presentamos uno de los últimos trabajos encargados por la UNESCO: un análisis del financiamiento y la administración educativa en un contexto de austeridad como el que afecta al Uruguay, su país.*

*En este número del Boletín incluimos, además, el aporte de Barbara Bailey que relata los esfuerzos de los docentes del Caribe de habla inglesa por establecer los Consejos de exámenes que reemplazarán a los que realizaban tradicionalmente diversos centros de altos estudios de Gran Bretaña.*

*Por último, reproducimos resumidamente la intervención de Antonio P. F. Salviolo, Ministro Director General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, Argentina, en un seminario realizado en la sede de OREALC sobre la experiencia de los Consejos de Escuela y el desarrollo educativo. Una experiencia cuyos resultados positivos la han hecho atrayente como instrumento para hacer efectiva la participación de los actores educativos en la solución innovativa de los problemas que debe enfrentar el sector.*

## CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EDUCACION PARA TODOS

*Delegaciones gubernamentales y no gubernamentales, agencias de cooperación y personalidades provenientes de todo el mundo han suscrito el compromiso de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los habitantes del planeta. Se trata de un compromiso político y técnico sostenido en los valores de libertad, igualdad y solidaridad.*

*En palabras del Director General de la UNESCO, Federico Mayor, "La Conferencia Mundial ciertamente no constituye un punto de partida, no podría serlo, como tampoco puede ser considerada como un fin en sí misma. Es una etapa, sin duda, de enorme trascendencia entre todos aquellos que se encuentran involucrados en la educación y que han unido sus esfuerzos y sus habilidades para preparar el futuro de nuestros jóvenes. Debemos seguir avanzando con renovado vigor y clara comprensión del sentido de nuestro objetivo: educación para todos en el año 2000".\**

*Es un compromiso político basado en el consenso sobre la importancia y la urgencia que tiene la educación para el futuro individual y colectivo de nuestras naciones; en el consenso que la calidad de vida de los sujetos y los procesos de desarrollo económico, político, social y cultural dependen, en gran medida, de los protagonismos que ellos puedan desempeñar en la construcción de sus destinos; en la voluntad política de enfrentar las circunstancias adversas concertando acciones a nivel nacional e internacional.*

*Es un desafío técnico en la medida en que las necesidades básicas de aprendizaje se constituyen en la principal referencia para elaborar las estrategias adecuadas para su satisfacción. La calificación y determinación de las demandas, en medio de nuevas circunstancias, implica asumir que no se puede avanzar con las ofertas educativas que conocemos hasta ahora. La Conferencia ha sido un llamado a la creatividad, a la renovación de las concepciones y estrategias educativas. La incorporación de nuevos actores al desafío no sólo constituye la expresión de un compromiso político sino también, y simultáneamente, un desafío de renovación pedagógica. Es el reto de compatibilizar cobertura con eficiencia, equidad y calidad educativa.*

*En este marco de compromiso político-técnico se sitúan los problemas de financiamiento de la educación. La gravedad y urgencia de resolver el problema de la deuda externa, de la reorientación de recursos hacia la educación, del incremento de la cooperación internacional destinada a la educación constituyen aspectos claves para el logro de los objetivos mundialmente convenidos.*

*La Conferencia Mundial, que fue convocada por la UNESCO, UNICEF, el Banco Mundial y el PNUD, constituye una revitalización del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe, Proyecto que constituye un precedente importante de este trascendental evento y vía fundamental para el logro de sus objetivos en la región.*

*Este evento tuvo lugar en Jomtien, localidad cercana a Bangkok en Tailandia, entre los días 5 al 9 de marzo de 1990 y en él fueron aprobados por unanimidad por los aproximadamente 1.500 asistentes dos documentos complementarios entre sí: la "Declaración Mundial sobre Educación para Todos" y el "Marco de Referencia para la Acción Encaminada a la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje".*

*Junto a la discusión y aprobación de estos documentos se realizaron 32 mesas redondas sobre temas y planes nacionales de acción y 60 exhibiciones sobre experiencias relacionadas con los objetivos de la Conferencia.*

*"Previo a la aprobación de ambos documentos, su texto habría recorrido sucesivas instancias de discusión, dando origen a 10 reuniones regionales donde la mayor parte de los países del planeta tuvieron la ocasión de dar a conocer sus puntos de vista al respecto.*

*Por la trascendencia de los compromisos adoptados y el papel que estos documentos están llamados a jugar en el futuro inmediato, ellos son incluidos en el presente Boletín del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe. Para una mayor información sobre el desarrollo de la Conferencia se pueden consultar los documentos emitidos por la Comisión Interagencial organizadora del evento.*

\* Del discurso pronunciado en la sesión de clausura, en representación de las agencias patrocinadoras de la Conferencia.

# Declaración Mundial sobre Educación para Todos

## La Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje\*

---

### PREAMBULO

Hace más de 40 años, las naciones de la tierra, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, afirmaron que "toda persona tiene derecho a la educación". Sin embargo, a pesar de los importantes esfuerzos realizados por los países a lo largo del mundo entero para asegurar el derecho a la educación para todos, persisten las siguientes realidades.

- Más de 100 millones de niños y de niñas, de los cuales 60 por lo menos son niñas, no tienen acceso a la enseñanza primaria;
- Más de 960 millones de adultos –dos tercios de los cuales son mujeres– son analfabetos; y, además, en todos los países, tanto industrializados como en desarrollo, el analfabetismo funcional es un problema importante;
- Más de la tercera parte de los adultos del mundo carecen de acceso al conocimiento letrado y a las nuevas habilidades y tecnologías que podrían mejorar la calidad de sus vidas, ayudarles a adquirir una identidad y a adaptarse al cambio social y cultural; y
- Más de 100 millones de niños e innumerables adultos fracasan en completar los programas de educación básica; otros millones cumplen los requisitos de asistencia pero no adquieren conocimientos y habilidades esenciales.

Al mismo tiempo, el mundo hace frente a problemas desalentadores: particularmente, el aumento de la carga de la deuda de muchos países, la amenaza del estancamiento y la decadencia económica; el rápido aumento de la población, las diferencias crecientes entre y dentro de las naciones, la guerra, la ocupación, los enfrentamientos entre civiles, la violencia de los crímenes, los millones de niños cuya muerte podría prevenirse y la extendida degradación del medio ambiente. Estos problemas limitan los esfuerzos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y, a su vez, la falta de educación básica para un porcentaje significativo de la población impide a la sociedad enfrentarlos con fuerza y determinación.

Tales problemas influyeron en los principales retrocesos de la educación básica durante los años de la década de 1980, en muchos de los países de menor desarrollo. En algunos otros, el crecimiento económico ha permitido financiar la expansión de la educación, pero aún así, muchos millones continúan en la pobreza, privados de escolaridad o en el analfabetismo. También en ciertos países industrializados, la reducción de los gastos públicos efectuados alrededor de los años ochenta contribuyó al deterioro de la educación.

El mundo, además, está en vísperas de un nuevo siglo con todas sus promesas y posibilidades. Ahora hay un auténtico progreso hacia la distensión pacífica y una mayor cooperación entre las naciones.

---

\* Esta *Declaración* así como su *Marco de Acción* corresponden a la versión en español que se aprobó en la Conferencia de Jomtien. La versión definitiva será publicada y distribuida próximamente por las agencias patrocinadoras de este evento.

Hoy, los derechos y las capacidades fundamentales de las mujeres son efectivos. Existen muchos desarrollos científicos y culturales útiles. La evidente cantidad de información aprovechable en el mundo –mucho de ella relativa a la supervivencia y al bienestar básico– es inmensamente más grande que la disponible hace sólo pocos años y su tasa de crecimiento continúa acelerándose. Esto incluye información para obtener una mejor calidad de vida o para el aprendizaje de cómo aprender. Y cuando una información pertinente se acopla a otro adelanto moderno –nuestra nueva capacidad de comunicación– se produce un efecto sinérgico.

Estas nuevas fuerzas, combinadas con la experiencia acumulada de reformas, innovaciones e investigaciones y con el notable progreso educacional de muchos países, convierte a la educación básica para todos –por primera vez en la historia– en un objetivo alcanzable.

En consecuencia, nosotros, los participantes de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, reunidos en Jomtien, Tailandia, desde el 5 al 9 de marzo de 1990:

Recordando que la educación es un derecho para todas las personas, hombres y mujeres, de todas las edades, a través de todo el mundo;

Comprendiendo que la educación es capaz de ayudar a garantizar un mundo más seguro, más sano, más próspero y ambientalmente más puro y que simultáneamente contribuye al progreso social, económico y cultural, a la tolerancia, y a la cooperación internacional;

Sabiendo que la educación es una condición indispensable, aunque no suficiente, para el desarrollo personal y el mejoramiento social;

Reconociendo que el saber tradicional y el patrimonio cultural autóctono tienen un valor y una validez por sí mismos y la capacidad tanto de definir como de promover el desarrollo;

Percibiendo que, en términos generales, el actual servicio de educación es gravemente deficiente, que debe ser más pertinente, mejorar cualitativamente y ser utilizado universalmente;

Reconociendo que una educación básica sólida es fundamental para fortalecer los niveles superiores de la enseñanza y la comprensión y la capacidad científicas y tecnológicas, y, por consiguiente, para alcanzar un desarrollo autónomo;

Reconociendo la necesidad de dar a las generaciones presentes y venideras una visión ampliada y un renovado compromiso con la educación básica para todos, que expresen el grado y la complejidad del desafío,

proclamamos la siguiente

***Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje.***

## **EDUCACION PARA TODOS: PROPOSITO**

### **ARTICULO I. LA SATISFACCION DE LAS NECESIDADES BASICAS DE APRENDIZAJE**

1. Cada persona –niño, joven o adulto– deberá estar en condiciones de beneficiarse de las oportunidades educacionales ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesida-

des comprenden tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (tales como lectura y escritura, expresión oral, aritmética, resolución de problemas) como los contenidos básicos mismos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) requeridos para que los seres humanos sean capaces de sobrevivir, desarrollen sus capacidades, vivan y trabajen con dignidad, participen plenamente en el desarrollo, mejoren la calidad de sus vidas, tomen decisiones fundamentadas y continúen aprendiendo. El alcance de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varía según cada país y cada cultura e, inevitablemente, cambia con el paso del tiempo.

2. La satisfacción de estas necesidades dota de autoridad a los individuos en una sociedad y a la vez les confiere la responsabilidad de respetar y enriquecer su herencia común –cultural, lingüística y espiritual– y los compromete a promover la educación de otros, fomentar la causa de la justicia social, lograr la protección del medio ambiente y tolerar los sistemas sociales, políticos y religiosos que difieren de los propios siempre que aseguren la protección de los valores humanistas y de los derechos humanos comúnmente aceptados; los compromete también a trabajar por la paz internacional y la solidaridad en un mundo cada vez más interdependiente.

3. La educación básica es más que un fin en sí misma. Es el cimiento para un aprendizaje permanente y para el desarrollo humano, sobre el cual los países pueden construir sistemáticamente niveles y tipos más avanzados de educación y capacitación.

## **EDUCACION PARA TODOS: UNA VISION AMPLIADA Y UN COMPROMISO RENOVADO**

### **ARTICULO II.      *PERFILANDO LA VISION***

Responder a las necesidades básicas de aprendizaje exige más que una renovación del compromiso con la educación básica en su estado actual. Lo que se requiere es una “visión ampliada”, que sobrepase los niveles de los recursos vigentes, las estructuras institucionales, programas de estudios, y los sistemas convencionales de servicio y se vaya construyendo paralelamente sobre lo mejor de las prácticas en uso. Actualmente, existen nuevas posibilidades que en gran medida son fruto de la convergencia entre el aumento de información –incluyendo un nivel de comprensión sobre el proceso de aprendizaje mismo, obtenido a través de la acumulación de experiencias y estudios– y una capacidad sin precedentes de comunicación. Debemos captarlas con creatividad y con la determinación de acrecentar su efectividad.

Elaborada en los artículos III al VII de esta Declaración, la visión ampliada comprende:

- Universalizar el acceso y promover la equidad;
- Concentrar la atención en el aprendizaje;
- Ampliar los medios y la perspectiva de la educación básica;
- Valorizar el ambiente para el aprendizaje;
- Fortalecer la concertación de acciones.

Convertir en realidad el enorme potencial existente para el progreso y las posibilidades humanas depende de que la gente sea capaz de adquirir la educación y el impulso necesario para utilizar el conjunto –siempre en expansión– de conocimientos adecuados y los nuevos medios para compartir esos conocimientos.

### **ARTICULO III. UNIVERSALIZAR EL ACCESO Y PROMOVER LA EQUIDAD**

1. La educación básica debería proporcionarse a todos los niños, jóvenes y adultos. Para este fin, habría que aumentar los servicios de educación básica de calidad y tomar medidas coherentes para reducir las desigualdades.

2. Para que la educación básica sea equitativa debe darse a todos los niños, jóvenes y adultos la oportunidad de lograr y mantener un nivel aceptable de aprendizaje.

3. La prioridad más urgente es garantizar el acceso y mejorar la calidad de la educación para niñas y mujeres y suprimir todo obstáculo que impida su participación activa. Es imperativo eliminar todos los estereotipos sobre los géneros en educación.

4. Una activa tarea debe llevarse a cabo para modificar las desigualdades educacionales y suprimir las discriminaciones en el acceso a las oportunidades de aprendizaje de los grupos desamparados: los pobres, los niños de la calle y los niños que trabajan; las poblaciones remotas y rurales; los trabajadores nómadas e itinerantes; los pueblos indígenas; las minorías étnicas, raciales y lingüísticas; los refugiados; los desplazados por la guerra y los pueblos invadidos.

5. Las necesidades básicas de aprendizaje de las personas discapacitadas demandan atención especial. Es preciso tomar medidas para facilitar a las personas impedidas igualdad de acceso a la educación como parte integrante del sistema educativo.

### **ARTICULO IV. CONCENTRAR LA ATENCION EN EL APRENDIZAJE**

Que la expansión de las oportunidades educacionales se traduzca en un desarrollo significativo –para el individuo o para la sociedad– depende en definitiva de si la gente verdaderamente aprende como resultado de estas oportunidades, esto es, de si verdaderamente incorporan conocimientos útiles, habilidad de raciocinio, destrezas y valores. La educación básica, en consecuencia, debe poner especial atención a las adquisiciones y resultados del aprendizaje real, más que exclusivamente en la matrícula, en la participación continuada e inerte en los programas o en el cumplimiento de requisitos para obtener certificados. Los enfoques activos y participativos son especialmente valiosos para asegurar las adquisiciones del aprendizaje y para permitir a sus sujetos alcanzar su máximo potencial. En consecuencia, es necesario definir un nivel aceptable de adquisiciones del aprendizaje para los programas educacionales y mejorar y aplicar sistemas de calificación de sus logros.

### **ARTICULO V. AMPLIACION DE LA PERSPECTIVA DE LA EDUCACION BASICA**

La diversidad, complejidad y naturaleza cambiante de las necesidades básicas de aprendizaje de los niños, jóvenes y adultos exige ampliar y redefinir constantemente la perspectiva de la educación básica para incluir los siguientes elementos:

- El aprendizaje comienza con el nacimiento. Ello exige el cuidado temprano y la educación inicial de la infancia. Estos requerimientos pueden enfrentarse a través de medidas que involucren programas para familias, comunidades o instituciones, según sea conveniente.

- El principal sistema para ofrecer educación básica fuera de la familia es la enseñanza escolar primaria. La educación primaria debe ser universal, asegurar que las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños se satisfagan y tener en cuenta la cultura, las necesidades y las posibilidades de la comunidad. Los programas suplementarios alternativos pueden ayudar a responder a las necesidades de aprendizaje de niños cuyo acceso a la escolaridad formal está limitado o no existe, en la medida que –estando adecuadamente sustentados– compartan los mismos “standards” de aprendizaje aplicados a las escuelas.
- Las necesidades básicas de aprendizaje de jóvenes y adultos son diversas y pueden satisfacerse a través de una variedad de sistemas. Los programas de alfabetización son indispensables, dado que saber leer y escribir constituye una destreza necesaria en sí misma y es la base de otras destrezas vitales. La alfabetización en la lengua madre refuerza la identidad y herencia cultural. Además, otras necesidades se pueden satisfacer mediante: la capacitación técnica, la práctica de oficios, los programas de educación formal y no formal, en materia de salud, nutrición, población, técnicas agrícolas, medio ambiente, ciencia, tecnología, vida familiar, incluyendo una sensibilización a los problemas de la fecundidad y otros problemas de la sociedad.
- Todos los instrumentos útiles y los canales de información, comunicaciones y acción social se pueden emplear para contribuir a transmitir conocimientos esenciales e informar y educar a la gente sobre materias sociales. Además de los medios tradicionales, pueden movilizarse otros como las bibliotecas, la televisión y la radio, con el fin de hacer efectivo el potencial de que disponen para satisfacer las necesidades de educación básica para todos.

Estos elementos deberían constituir un sistema integrado y complementario, sustentarse mutuamente, establecer “standards” comparables de adquisición de conocimientos y deberían contribuir a crear y a desarrollar las posibilidades del aprendizaje permanente.

## **ARTICULO VI. VALORIZAR EL AMBIENTE PARA EL APRENDIZAJE**

El aprendizaje no se produce en aislamiento. Las sociedades, en consecuencia, deben asegurar que todos los que aprendan reciban nutrición, atención de salud y el apoyo general –físico y emocional– que necesitan para participar activamente y obtener beneficios de su educación. Los conocimientos y las destrezas que mejorarán el ambiente de aprendizaje de los niños deberán integrarse con los programas de aprendizaje para adultos de la comunidad. La educación de los niños y la de sus padres –u otras personas encargadas de ellos– se apoyan mutuamente y esta interacción debería usarse para crear, para todos, un ambiente de aprendizaje de calidez y vitalidad.

## **ARTICULO VII. FORTALECER LA CONCERTACION DE ACCIONES**

Las autoridades educacionales –nacionales, regionales y locales– tienen la obligación preponderante de proporcionar educación básica para todos, pero no puede esperarse que suministren la totalidad de los requerimientos humanos, financieros y organizativos para esta tarea. Será necesaria la concertación de acciones nuevas y revitalizadoras a todos los niveles: acordar convenios entre todos los subsectores y todas las formas de educación, reconociendo el especial rol profesional de los docentes y el de los administradores y demás personal educacional; convenios entre el departamento de educación y otras dependencias gubernamentales, incluidas las de planificación, finanzas, salud, tra-

bajo, comunicaciones y otras esferas sociales; concertar acciones entre organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales, los grupos religiosos y las familias. En este contexto, tanto las condiciones de servicio como la situación del personal docente, que constituye un elemento decisivo para la realización de la educación para todos, deben mejorarse urgentemente en todos los países, en consonancia con la Recomendación OIT-UNESCO relativa a la situación del personal docente (1966). El reconocimiento del rol vital de los maestros y de las familias es particularmente importante. La concertación genuina de acciones contribuye a la planificación, realización, administración y evaluación de los programas de educación básica. Las acciones concertadas están en el corazón de lo que llamamos "una visión ampliada y un compromiso renovado".

## **LA EDUCACION PARA TODOS: LOS REQUERIMIENTOS**

### **ARTICULO VIII. GENERAR UN CONTEXTO DE POLITICAS DE APOYO**

Las políticas de apoyo en los sectores sociales, culturales y económicos son necesarias para realizar la total provisión y utilización de la educación básica para el mejoramiento individual y de la sociedad. El servicio de educación básica para todos depende de un compromiso y una voluntad política, seguida de adecuadas medidas fiscales y reforzada por reformas políticas y fortalecimientos institucionales. Las políticas apropiadas sobre economía, comercio, trabajo, empleo y salud valorizarán los incentivos y las contribuciones de los que aprenden al desarrollo de la sociedad.

### **ARTICULO IX. MOVILIZAR RECURSOS FINANCIEROS**

1. Si las necesidades básicas de aprendizaje para todos se satisfacen a través de acciones de alcance mucho más amplio que en el pasado, será esencial movilizar tanto los recursos financieros y humanos existentes como los nuevos, públicos, privados y voluntarios. Todos los miembros de la sociedad tienen una contribución que aportar. Es importante reconocer que el tiempo, la energía y el financiamiento dirigidos a la educación básica constituyen quizás la más profunda inversión que pueda hacerse en la población y en el futuro de un país.

2. Un apoyo más amplio del sector público significa atraer recursos de todos los organismos gubernamentales responsables del desarrollo humano a través del aumento y distribución proporcional de los servicios de educación básica, con clara conciencia de las demandas contrapuestas por los recursos nacionales, entre las cuales las de la educación son importantes, pero no únicas. La cuidadosa atención al mejoramiento de la eficiencia en los recursos y programas educacionales existentes no solamente producirá más, sino será también capaz de atraer nuevos recursos. La urgente tarea de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje puede requerir una redistribución entre sectores como, por ejemplo, una transferencia desde los gastos militares a los educacionales. En particular, los países que llevan a cabo ajustes estructurales o que cargan angustiosos fardos de deuda externa necesitarán protección especial para la educación básica. Ahora, más que nunca, la educación debe verse como una dimensión fundamental de todo proyecto social, cultural y económico.

### **ARTICULO X: FORTALECER LA SOLIDARIDAD INTERNACIONAL**

1. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje constituye una común y universal responsabilidad humana. Requiere la solidaridad internacional, la cooperación y relaciones económicas jus-

tas y equitativas para corregir las actuales disparidades económicas. Todas las naciones tienen valiosos conocimientos y experiencias que compartir para la elaboración de políticas y programas educacionales efectivos.

2. Serán necesarios aumentos de recursos sustanciales y a largo plazo para la educación básica. La comunidad mundial, incluidos los organismos e instituciones intergubernamentales, tiene la responsabilidad urgente de mitigar las limitaciones que impiden a algunas naciones lograr la meta de la educación para todos. Esto significará la adopción de medidas que aumenten los presupuestos nacionales de los países más pobres o ayuden a relevarlos de la carga de una pesada deuda. Acreedores y deudores deben tratar de encontrar fórmulas nuevas y equitativas para reducir estas cargas, ya que la capacidad de muchos países en desarrollo para responder eficazmente a las necesidades de la educación y a otras necesidades básicas se reforzaría considerablemente si se encontrasen soluciones al problema de la deuda.

3. Los países menos adelantados y de bajos ingresos tienen necesidades particulares que requieren prioridad en el apoyo internacional a la educación básica en el decenio de 1990. Las necesidades básicas de aprendizaje de adultos y niños deben atenderse, allí donde existan.

4. Todas las naciones deben también trabajar juntas para resolver conflictos y contiendas, terminar con las ocupaciones militares y asentar a las poblaciones desplazadas o facilitar el retorno a sus países de origen, y asegurarse de que se atienden sus necesidades básicas de aprendizaje. Solo un ambiente estable y pacífico puede crear las condiciones en las cuales todos los seres humanos, niños y adultos por igual, sean capaces de beneficiarse de los objetivos de la educación para todos.

\*\*\*\*\*

Nosotros, los participantes en la Conferencia Mundial sobre la Educación para Todos, reafirmamos el derecho de toda la gente a la educación. Tal es el fundamento de nuestra determinación –individual y conjunta– de asegurar la educación para todos.

Nos comprometemos a actuar en colaboración a través de nuestras propias esferas de responsabilidad tomando todas las medidas necesarias para lograr los objetivos de la educación para todos. Juntos apelamos a los gobiernos, a las organizaciones interesadas y a los individuos a sumarse a esta urgente empresa.

Las necesidades básicas de aprendizaje para todos pueden y deben ser satisfechas. No hay un camino más significativo para empezar el Año Internacional de la Alfabetización que avanzar hacia las metas del Decenio Mundial de las Naciones Unidas para los impedidos, del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997), el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990-1999), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y las Estrategias para el Adelanto de la Mujer y hacia los fines de la Convención de los Derechos del Niño. Nunca ha habido una época más favorable para comprometernos a proporcionar oportunidades básicas de aprendizaje para todas las personas del mundo.

Aprobamos, en consecuencia, esta **Declaración Mundial sobre Educación para Todos: la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje** y acordamos a continuación el Marco de Acción para la Satisfacción de las Necesidades Básicas de Aprendizaje para lograr los objetivos establecidos en la declaración.

\*\*\*\*\*

# Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje

## Directrices para llevar a cabo la Declaración Mundial sobre Educación para Todos

---

### INTRODUCCION

1. Este *Marco de Acción para Satisfacer las Necesidades Básicas de Aprendizaje* proviene de la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*, adoptada por la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, que reunió representantes de gobiernos, agencias de desarrollo internacionales y bilaterales, y organizaciones no gubernamentales. Basado en lo mejor del conocimiento colectivo y en el compromiso de estos participantes, el *Marco de Acción* debe entenderse como una referencia y una guía para la formulación de los planes de ejecución de la Declaración Mundial por los gobiernos nacionales, los organismos internacionales, las agencias de ayuda bilaterales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y todos aquellos comprometidos en los objetivos de la Educación para Todos. El documento describe tres amplios niveles de acciones concertadas: (i) acción directa dentro de países individuales, (ii) cooperación entre grupos y países que comparten ciertas características e intereses, (iii) y la cooperación multilateral y bilateral en la comunidad mundial.

2. Los países y los grupos de países, tanto como las organizaciones internacionales, regionales y nacionales, pueden usar el *Marco de Acción* para desarrollar sus específicos planes de acción y programas conforme con sus objetivos, mandatos y sectores que representan. Tal ha sido, en realidad, la experiencia de diez años del Proyecto Principal de la UNESCO sobre Educación para América Latina y el Caribe. Otros excelentes ejemplos de estas iniciativas son el "Plan de Acción de la UNESCO para la Erradicación del Analfabetismo antes del Año 2000", adoptado por la Conferencia General en su vigésima quinta sesión (1989) y el Programa Especial de la ISESCO (1990); la revisión habitual del Banco Mundial de su política para la educación primaria y el Programa para el Fomento de la Educación Básica y Alfabetización de USAID. En la medida que tales planes de acción, políticas y programas sean coherentes con este marco de acción, convergerán los esfuerzos a través del mundo para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje y se facilitará la cooperación.

3. Aunque los países tengan mucho interés en satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de sus poblaciones, este interés, por supuesto, varía en naturaleza e intensidad de acuerdo al "status" real de la educación básica tanto como del contexto cultural y socioeconómico de cada realidad nacional. A nivel mundial, antes del año 2000, si las tasas de matrícula se mantienen en los niveles actuales, habrá más de 160 millones de niños y niñas sin acceso a la enseñanza primaria, únicamente a causa del crecimiento demográfico, en gran parte del bajo Sahara africano y en muchos países de bajos ingresos en otras partes; el ofrecer educación primaria universal continúa como un desafío a largo plazo debido al rápido crecimiento de la población infantil. A pesar del progreso en la promoción de la alfabetización de adultos, la mayoría de esos mismos países tienen todavía altas tasas de analfabetismo: el número de adultos analfabetos funcionales continúa aumentando y constituye un grave problema social en la mayor parte de Asia y de los Estados Arabes, así como en Europa y Norteamérica. Muchas personas se ven privadas de una igualdad de acceso a la educación por razones de raza, sexo, lengua, incapacidad, origen étnico o ideas políticas. Además, los altos porcentajes de deserción y bajos logros de aprendizaje son problemas corrientemente reconocidos a través de todo el mundo. Estas caracterizaciones, muy generales, ilustran la necesidad de una acción decisiva a gran escala, con claros objetivos y metas.

### OBJETIVOS Y METAS

4. El principal fin establecido en la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* es satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos. El esfuerzo a largo plazo para alcanzar esa meta puede mantenerse más efectivamente si se establecen objetivos intermedios y se mide el progreso hacia ellos. Las autoridades correspondientes a los niveles nacionales y subnacionales pueden definir tales objetivos intermedios tomando en cuenta tanto los fines de la Declaración como las metas y aspiraciones globales de desarrollo nacional.

5. Los objetivos intermedios pueden formularse como metas específicas dentro de los planes nacionales y subnacionales de desarrollo educacional. Tales metas usualmente (i) determinan los logros y resultados esperados en relación a las especificaciones de rendimiento final dentro de un calendario adecuado, (ii) especifican categorías prioritarias (por ejemplo, los pobres, las personas discapacitadas), y (iii) se formulan en términos tales que el avance hacia ellos puede ser observado y medido. Estas metas representan “un piso” –pero no un “techo”–, para el desarrollo continuo de los servicios y programas de educación.

6. Los objetivos limitados en el tiempo conllevan un sentido de urgencia y sirven como una referencia respecto de la cual pueden compararse los índices de ejecución y cumplimiento. En la medida que las condiciones de la sociedad cambian, los planes y objetivos pueden ser revisados y actualizados. Donde los esfuerzos para la educación básica deben enfocarse hacia la satisfacción de necesidades de grupos sociales específicos o categorías de población, la vinculación de las metas con tales categorías prioritarias puede ayudar a mantener la atención de los planificadores, profesionales y evaluadores hacia la satisfacción de las necesidades de esos sujetos. Las metas observables y mensurables contribuyen a la evaluación objetiva del progreso.

7. Las metas no necesitan basarse sólo en las tendencias en boga y en los recursos actuales; los objetivos iniciales pueden reflejar una apreciación realista de las posibilidades presentadas por la Declaración de movilizar capacidades humanas, organizativas y financieras adicionales dentro de un compromiso recíproco de desarrollo humano. Los países con baja alfabetización, escasa matrícula escolar y recursos nacionales muy limitados necesitarán hacer difíciles elecciones para establecer metas nacionales dentro de un plazo realista.

8. Los países pueden establecer sus propias metas para el decenio de 1990 en términos de las siguientes dimensiones propuestas:

- (1) Expansión de la atención y de las actividades de desarrollo de la primera infancia, incluyendo intervenciones de la familia y de la comunidad, *especialmente* para los niños pobres, desaventajados e impedidos;
- (2) El acceso y cumplimiento universal de la educación primaria (o hacia cualquier nivel más alto de educación considerado como “básico” para el año 2000);
- (3) Mejoramiento de los logros de aprendizaje en términos tales que un razonable porcentaje de una muestra de edad adecuada (por ejemplo, 80% de los mayores de 14) alcance o sobrepase un nivel definido de necesarios logros de aprendizaje;
- (4) Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad del nivel de 1990 para el año 2000. El grupo de edad adecuada debe determinarse en cada país y debe ponerse suficiente énfasis en la alfabetización femenina a fin de cambiar la desigualdad frecuente entre tasas de alfabetización de hombres y mujeres;
- (5) Expansión del suministro de educación básica y capacitación en otras técnicas esenciales necesarias a los jóvenes y adultos, con programas efectivamente evaluados en términos de cambios de conducta e impactos en la salud, el empleo y la productividad;
- (6) Aumento de la adquisición de conocimientos, técnicas y valores para vivir mejor y un desarrollo racional y sostenido por parte de los individuos y las familias, a través de todos los canales de educación –incluidos los medios masivos, otras formas de comunicación tradicionales y modernas y la acción social– con una evaluación efectiva en términos de cambios de conducta.

9. Cuando sea posible, habría que establecer grados de rendimiento en los aspectos antes indicados: grados coherentes con el acento de la educación básica en la universalización del acceso y en las adquisiciones del aprendizaje como intereses unidos e inseparables. En todos los casos, las metas del rendimiento deben incluir la igualdad entre ambos sexos. Sin embargo, el establecimiento de los niveles de rendimiento y de la proporción de participantes de los cuales se espera que los alcancen debe ser una tarea autónoma de los países individuales.

## PAUTAS DE ACCION

10. El primer paso consiste en identificar –de preferencia a través de un proceso participativo que involucre a los grupos y a la comunidad y los sistemas tradicionales de aprendizaje que existen en la sociedad– la real demanda de servicios de educación básica, ya sea en términos de escolaridad formal, ya sea en programas de educación no formal. Enfrentar las necesidades básicas de aprendizaje para todos significa: oportunidades de atención y desarrollo para la primera infancia;

enseñanza primaria de calidad pertinente o su equivalente en educación para niños fuera de la escolaridad; y alfabetización, conocimiento básico y capacitación de jóvenes y adultos en destrezas vitales. Esto significa capitalizar el uso de los medios de información tradicionales y modernos y de las tecnologías para educar al público en materias de interés social y para apoyar actividades de la educación básica. Tales elementos complementarios de la educación básica deben concebirse para asegurar el acceso equitativo, la participación sostenida y los logros efectivos de aprendizaje. Satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje también conlleva acciones para mejorar los ambientes de la familia y de la comunidad y para correlacionar la educación básica con el contexto socio-económico en que se lleva a cabo. Los efectos complementarios y sinérgicos de dichas inversiones de recursos humanos en la población, salud y nutrición deberían ser reconocidos.

11. Ya que las necesidades básicas de aprendizaje son complejas y diversas, su satisfacción requiere de acciones y estrategias multisectoriales que son parte integral de los esfuerzos de desarrollo global. Si la educación básica ha de verse, una vez más, como responsabilidad de la sociedad entera, muchos actores deben unirse con las autoridades educacionales, profesores y otro personal docente para su desarrollo. Esto implica el activo compromiso de un amplio rango de colaboradores –familias, profesores, comunidades, empresas privadas (incluyendo las relativas a la información y la comunicación), organismos gubernamentales y no gubernamentales, instituciones, etc.– en la planificación, gestión y evaluación de numerosas formas de educación básica.

12. Las prácticas corrientes y las disposiciones institucionales para el servicio de la educación básica y los mecanismos que rigen la cooperación deben ser cuidadosamente evaluados antes de crear nuevas instancias o mecanismos. Construir sobre los esquemas de aprendizaje existentes, rehabilitando las escuelas desperdiciadas y mejorando la capacitación y las condiciones laborales de los docentes y trabajadores de la alfabetización, rendirá, plausiblemente, frutos de inversión mayores y más inmediatos que los intentos de partir de cero.

13. La realización de acciones conjuntas con las organizaciones no gubernamentales puede ofrecer grandes posibilidades. Estos organismos autónomos, al tiempo que defienden públicamente puntos de vista independientes y críticos, pueden desempeñar funciones de vigilancia, investigación, formación y producción de material en provecho de los procesos de la educación no formal y permanente.

14. Los propósitos primarios de la cooperación bilateral y multilateral deberían definirse dentro de un verdadero espíritu de asociación: no trasplantar modelos sino ayudar al desarrollo de las capacidades endógenas de las autoridades nacionales y de sus colaboradores internos para satisfacer eficazmente las necesidades básicas de aprendizaje. Las acciones y los recursos deberían emplearse para fortalecer facetas de los servicios de educación básica, concentrándose en las capacidades de gestión y de análisis, que pueden estimular desarrollos mayores. La cooperación y el financiamiento internacional pueden ser particularmente valiosos para apoyar reformas importantes o ajustes sectoriales; para ayudar al desarrollo y a la experimentación de enfoques innovadores en la enseñanza y en la administración –donde es necesario probar nuevas opciones y/o se juegan extraordinarios niveles de gastos– y donde el conocimiento de experiencias ajenas pertinentes puede a menudo ser útil.

15. La cooperación internacional debería dar prioridad a los países actualmente menos capaces de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de sus poblaciones. Debería también ayudar a los países a corregir sus desigualdades internas en las oportunidades educacionales. Ya que dos tercios de los adultos analfabetos y de los niños que no van a la escuela son mujeres, dondequiera existan esas injusticias, la prioridad más urgente es mejorar el acceso a la educación de niñas y mujeres y remover cada obstáculo que impida su activa participación.

## I. ACCIONES PRIORITARIAS A NIVEL NACIONAL

16. El progreso en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos dependerá fundamentalmente de las medidas adoptadas dentro de cada país. La cooperación y la ayuda financiera regional e internacional pueden apoyar y facilitar estas acciones, pero las autoridades oficiales, las comunidades y los diversos actores dentro del país son los agentes clave para el mejoramiento; los gobiernos nacionales tienen la responsabilidad principal en la coordinación del uso efectivo de los recursos internos y externos. Dada la diversidad de las situaciones, capacidades, planes y objetivos de desarrollo de los países, este *Marco de Acción* puede solamente sugerir ciertas esferas que merecen atención prioritaria. Cada país determinará soberanamente qué acciones específicas pueden ser necesarias en cada una de las áreas que más adelante se señalan.

## **1.1. Identificación de las necesidades y planificación de las acciones**

17. Se estimula a cada país –para lograr sus metas particulares– a desarrollar o actualizar planes de acción amplios y a largo plazo (desde los niveles locales a los nacionales y subnacionales) para satisfacer las necesidades definidas como “básicas”. Dentro del contexto de los sectores educacionales existentes y programas y estrategias de desarrollo general, un plan de acción de educación básica para todos será necesariamente multisectorial, para orientar las actividades de los sectores involucrados (por ejemplo: educación, información, medios de comunicación, trabajo, agricultura, salud). Los modelos de planificación estratégica varían por definición. Sin embargo, la mayoría de ellos implica permanentes ajustes entre los objetivos, recursos, acciones y limitaciones. A nivel nacional, los objetivos son normalmente expresados en términos amplios y lo mismo ocurre respecto de los recursos del gobierno central. En cambio, a nivel local se ejecutan acciones. Así, diversos planes locales en el mismo contexto nacional diferirán naturalmente, no sólo en el alcance, sino en el contenido. Los marcos de acción nacionales y los planes locales deberían concebirse dando margen a la variación de las condiciones y circunstancias. Podrían, en consecuencia, especificar:

- estudios para la evaluación de los sistemas existentes (análisis de problemas, fracasos y éxitos);
- las necesidades básicas de aprendizaje que deben satisfacerse, incluyendo destrezas cognitivas, valores y actitudes, tanto como conocimientos sobre materias determinadas;
- las lenguas que se utilizaran en la educación;
- los medios para promover la demanda y la participación a gran escala en la educación básica;
- las modalidades para movilizar el apoyo de las familias y la comunidad local;
- metas y objetivos específicos;
- el capital necesario y los recursos regulares, debidamente estimados, tanto como las posibles medidas para determinar la efectividad del costo;
- los indicadores y procedimientos que se usarán para controlar los progresos en el cumplimiento de las metas;
- prioridades para el uso de los recursos y para el desarrollo de los servicios y de los programas a lo largo del tiempo;
- los grupos prioritarios que requieren medidas especiales;
- la clase de competencia requerida para ejecutar el plan;
- las disposiciones institucionales y administrativas necesarias;
- las modalidades para asegurar que se comparta la información entre los programas formales y otros de educación básica; y
- la estrategia de ejecución y el cronograma.

## **1.2. El desarrollo de un contexto político favorable**

18. Un plan de acción multisectorial implica ajustes de políticas sectoriales de modo que éstas interactúen cooperadora y beneficiosamente de acuerdo con los fines de desarrollo global del país. Las acciones encaminadas a satisfacer necesidades básicas de aprendizaje deberían considerarse parte integral de las estrategias de desarrollo nacional y subnacional de un país, lo que reflejaría la prioridad dada al hombre, como ser humano. Pueden necesitarse medidas legislativas y de otra clase para promover y facilitar la cooperación entre los diversos sectores involucrados. La defensa y la difusión pública de la educación básica son importantes para la creación de un contexto político favorable a niveles nacionales, subnacionales y locales.

19. Cuatro pasos específicos que merecen atención son:

- (i) iniciación de actividades a nivel nacional y subnacional para renovar el compromiso amplio y público con el objetivo de la educación para todos;
- (ii) reducción de la ineficiencia del sector público y de las prácticas abusivas en el sector privado;
- (iii) provisión de mejor capacitación para los administradores públicos y de incentivos para retener a hombres y mujeres calificados en el servicio público; y
- (iv) adopción de medidas para fomentar una participación más amplia en el diseño y ejecución de los programas de educación básica.

### **1.3. Diseño de políticas para mejorar la educación básica**

20. Las condiciones previas de calidad educacional, equidad y eficiencia, se establecen en los años de la primera infancia, prestando atención a la protección y desarrollo de la niñez, indispensable para alcanzar los objetivos básicos de la educación. La educación básica debe corresponder a necesidades, intereses y problemas reales de los participantes en el proceso de aprendizaje. La pertinencia del “currículum” podría ser mejorada vinculando la alfabetización y numerosas técnicas y conceptos científicos con los intereses y las experiencias tempranas de los que aprenden, como, por ejemplo, las relacionadas con nutrición, salud y trabajo. Aunque muchos requerimientos varían considerablemente dentro y entre los países, y en consecuencia numerosos “currícula” podrían verse afectados por las condiciones locales, hay también muchas necesidades universales e intereses compartidos que deberían aplicarse en los planes de estudio y en los mensajes educacionales. Problemas como la protección del medio ambiente, consiguiendo un equilibrio entre población y los recursos, la reducción de la expansión del SIDA y la prevención al abuso de las drogas, son problemas de todos.

21. Las estrategias específicas dirigidas a mejorar las condiciones de la escolaridad pueden concentrarse en: los que aprenden y el proceso de aprendizaje; el personal (maestros, administradores y otros); el “currículum”; y la evaluación del aprendizaje y los materiales e instalaciones físicas. Tales estrategias deberían conducirse de una manera integrada, su elaboración, gestión y evaluación deben tener en cuenta la adquisición de conocimientos y de capacidades para resolver problemas, así como las dimensiones sociales, culturales y éticas del desarrollo humano. Según los resultados que se desee obtener, los docentes deben ser preparados en consecuencia y debe permitírseles beneficiarse simultáneamente de los programas de capacitación en el servicio y de otros incentivos relacionados con la obtención de esos resultados; el “currículum” y los exámenes deben reflejar una variedad de criterios, mientras que los materiales –y razonablemente también los edificios e instalaciones– deben ser adaptados en la misma línea. En algunos países, la estrategia puede incluir formas en las que se reduce el ausentismo, se aumenta el horario de aprendizaje y se mejoran las condiciones de enseñanza. Para satisfacer las necesidades educacionales de grupos que no participan en la escolaridad formal, se requieren estrategias apropiadas para la educación no formal. Esto incluye los aspectos antes descritos, aunque va más allá: puede también otorgar especial atención a la necesidad de coordinación con otras formas de educación, al apoyo de todos los interesados, a los recursos financieros permanentes y a la plena participación de la comunidad. En el Plan de Acción para la Erradicación del Analfabetismo de la UNESCO (1990-1999) encontramos un ejemplo de tal enfoque aplicado a la alfabetización. Otras estrategias confían además en los medios de comunicación para satisfacer las más amplias necesidades educacionales de la comunidad entera, en tanto se vinculen con la educación formal, con la educación no formal o con una combinación de ambas. El uso de los medios de comunicación significa un tremendo potencial para educar al público y para compartir importante información entre aquellos que necesitan saber.

22. La expansión del acceso a la educación básica de calidad satisfactoria es un camino efectivo hacia el mejoramiento de la equidad. Para asegurar que las niñas y mujeres permanezcan en las actividades de la educación básica hasta que hayan alcanzado a lo menos un aceptado nivel de aprendizaje, pueden otorgarse incentivos a través de medidas especiales elaboradas en consulta con ellas, donde sea factible. Se requieren disposiciones similares con el fin de expandir las oportunidades de aprendizaje de otros grupos desaventajados.

23. La eficiencia en la educación básica no significa ofrecer educación al costo más bajo, sino más bien el uso más efectivo de todos los recursos (humanos, organizativos y financieros) para producir el deseado nivel de acceso y de mejoramiento necesario del aprendizaje. Las precedentes consideraciones de pertinencia, calidad y equidad no son incompatibles con la eficiencia pero representan las condiciones específicas dentro de las cuales ésta debe alcanzarse. Para algunos programas, la eficiencia requerirá más, no menos, recursos. Sin embargo, si la existencia de recursos puede ser usada por un mayor número de sujetos o si los mismos objetivos de aprendizaje pueden alcanzarse a un costo más bajo por alumno, entonces es posible aumentar la capacidad de la educación básica para satisfacer las metas de acceso y logros de los actuales grupos desamparados.

### **1.4. El mejoramiento de las capacidades analíticas, tecnológicas y de gestión**

24. Para llevar a cabo estas iniciativas serán necesarios muchos tipos de competencia y destreza. Tanto el personal de administración y de supervisión como los planificadores, arquitectos de escuelas, docentes de institutos de formación, elaboradores de “currículum”, investigadores, analistas,

etc., son importantes para cualquier estrategia de mejoramiento de la educación básica; no obstante, muchos países no les proporcionan capacitación especializada para prepararlos en sus responsabilidades, lo que ocurre especialmente en la alfabetización y otras actividades de la educación básica desarrolladas fuera de la escuela. Un crucial requisito previo para la coordinación eficaz de esfuerzos entre estos numerosos participantes será una ampliación de la perspectiva hacia la educación básica, a la vez que también será necesario en muchos países el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades de planificación y gestión a nivel regional y local, con responsabilidades ampliamente compartidas. Deberían iniciarse programas de capacitación para el personal clave antes y durante el empleo o reforzarlos donde existan. Tal capacitación puede ser particularmente útil en la introducción de reformas administrativas, gestiones innovadoras y técnicas de supervisión.

25. Los servicios técnicos y mecanismos para recolectar, procesar y analizar datos concernientes a la educación básica pueden ser mejorados en todas las naciones. Esta es una tarea urgente en muchos países que tienen poca información y/o poca investigación confiable sobre las necesidades básicas de aprendizaje de su gente y sobre la existencia de actividades de educación básica. La información y base de conocimientos de un país es vital en la preparación y ejecución de un plan de acción. Una consecuencia importante de la concentración en las adquisiciones del aprendizaje es la necesidad de desarrollar y mejorar sistemas para determinar el rendimiento de los sujetos individuales y mecanismos de suministro. La calificación de los datos y de los resultados del proceso debería servir como núcleo de un sistema de información administrativa para la educación básica.

26. La calidad y la oferta de la educación básica pueden ser elevadas a través del uso prudente de las tecnologías de instrucción. Donde tales tecnologías no tienen un uso difundido, su introducción requerirá la selección y/o el desarrollo de las adecuadas, la adquisición del equipo necesario y los sistemas operativos y el reclutamiento o capacitación de profesores y demás personal educacional que trabajará con ellos. La definición de una tecnología conveniente varía según las características de la sociedad y cambiará rápidamente en el tiempo tanto como los nuevos adelantos (radio y televisión educacional, computadores y diversos mecanismos audiovisuales de instrucción) lleguen a ser menos caros y más adaptables a determinados contextos. El uso de la tecnología moderna permite también mejorar la dirección de la educación básica. Cada país puede reexaminar periódicamente su capacidad tecnológica presente y potencial en relación a sus necesidades y recursos educacionales básicos.

### ***1.5. La utilización de los canales de información y comunicación***

27. Las nuevas posibilidades que emergen ya muestran un poderoso impacto en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje y es evidente que ese potencial educacional ha sido apenas aprovechado. Estas nuevas posibilidades aparecen como resultado de dos fuerzas convergentes, ambas subproductos recientes del proceso de desarrollo general. Desde luego, la cantidad de información utilizable en el mundo —mucho de ella relativa a la supervivencia y al bienestar básico— es inmensamente más grande que la existente sólo pocos años atrás y la tasa de su crecimiento continúa acelerándose. Un efecto sinérgico tiene lugar cuando una importante información se acopla con un segundo adelanto moderno: la nueva capacidad de comunicarse que tienen las personas en el mundo de hoy. Se brinda la oportunidad de dominar esta fuerza y usarla positiva y conscientemente, con proyección, para contribuir a la satisfacción de necesidades de aprendizaje definidas.

### ***1.6. Concertación de acciones y movilización de recursos***

28. En el diseño del plan de acción y en la creación de un contexto de políticas de apoyo para la promoción de la educación básica, debe considerarse el uso máximo de las oportunidades para ampliar la colaboración existente y para reunir a los nuevos involucrados: por ejemplo, la familia y las organizaciones comunitarias, asociaciones no gubernamentales y voluntarias, sindicatos de docentes, otros grupos profesionales, empleadores, los medios de comunicación, los partidos políticos, las cooperativas, las universidades, las instituciones de investigación, los organismos religiosos, las autoridades educacionales y demás servicios y departamentos del gobierno (trabajo, agricultura, salud, información, comercio, industria, defensa, etc.). Los recursos humanos y organizativos que representan estos colaboradores internos necesitan movilizarse efectivamente para jugar sus roles en la ejecución del plan de acción. Los convenios para acciones concertadas a nivel de la comuni-

dad, intermedios y nacionales deberían estimularse: pueden ayudar a armonizar actividades, utilizar elementos más efectivamente y movilizar recursos adicionales financieros y humanos cuando sea necesario.

29. Los gobiernos y demás actores pueden analizar el destino y uso actual de los recursos financieros y de otra índole para la educación y capacitación de diferentes sectores a fin de determinar si el apoyo adicional para la educación básica puede obtenerse por:

- (i) el mejoramiento de la eficiencia,
- (ii) la movilización de fuentes de financiamiento adicionales dentro y fuera del presupuesto del gobierno, y
- (iii) redistribución de fondos dentro de los presupuestos de educación y capacitación existentes, tomando en cuenta los intereses de la eficiencia y de la equidad. Los países en que el aporte fiscal total para educación es bajo necesitan explorar la posibilidad de destinar algunos fondos públicos usados para otros fines a la educación básica.

30. Realizar el inventario de los recursos existentes o potencialmente disponibles para la educación básica, comparándolo en especial con el presupuesto estimativo del plan de acción, permite ayudar a detectar posibles insuficiencias que pueden afectar a la larga el calendario de las actividades programadas o exigir hacer elecciones. Los países que requieren asistencia externa para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de sus pueblos pueden usar el inventario de recursos y el plan de acción como una base de discusión con sus pares internacionales y para la coordinación del financiamiento externo.

31. Los sujetos del aprendizaje constituyen en sí mismos un recurso humano vital que necesita ser movilizado. La demanda por oportunidades de aprendizaje y su participación en ellas no puede simplemente darse por entendida, sino debe ser activamente estimulada. Los estudiantes potenciales necesitan ver que los beneficios de las actividades de la educación básica son mayores que los costos que deben afrontar, sea por dejar de percibir ganancias, sea por la reducción del tiempo disponible para la comunidad, el ocio o las actividades domésticas. Especialmente, existe el riesgo de que las mujeres y las niñas sean desalentadas de beneficiarse con las ventajas de la educación básica debido a razones específicas de sus culturas individuales. Estos obstáculos a la participación pueden sobrepasarse a través del uso de incentivos y por medio de programas adaptados al contexto local, que hagan que los estudiantes, sus familias y las comunidades vean las oportunidades de aprendizaje como “actividades productivas”. También, los que aprenden tienden a obtener mayor provecho de la educación cuando son parte del proceso de instrucción, en lugar de ser tratados como simples “insumos” o “beneficiarios”. La atención a los problemas de demanda y participación ayudará a asegurar que las capacidades personales de los sujetos se utilicen para la educación.

32. Los recursos familiares, incluidos el tiempo y el apoyo recíproco, son vitales para el éxito de las actividades de la educación básica. Pueden ofrecerse a las familias incentivos y ayudas que les aseguren que sus recursos son invertidos para que todos sus miembros sean capaces de beneficiarse lo más equitativamente posible de las oportunidades de la educación básica.

33. Tanto el prominente rol profesional de los docentes como el del resto del personal educacional en la provisión de educación básica de calidad necesita ser reconocido y desarrollado para elevar a grado óptimo sus contribuciones. Esto debe implicar tanto medidas para mejorar sus condiciones de trabajo y “status”, principalmente respecto de su reclutamiento, capacitación antes y durante el servicio, remuneraciones y posibilidades de desarrollo de la carrera, así como permitir a los maestros realizar sus aspiraciones y cumplir plenamente con sus obligaciones sociales y sus responsabilidades éticas.

34. En asociación con el personal escolar y los trabajadores sociales, las bibliotecas deben constituir un vínculo esencial en proporcionar recursos educativos a todos los alumnos –desde la edad preescolar a la edad adulta– en medios tanto escolares como no escolares. Es necesario, por consiguiente, reconocer a las bibliotecas como inestimables fuentes de información.

35. Las asociaciones de comunidades, cooperativas, instituciones religiosas y otras organizaciones no gubernamentales también juegan roles importantes en el apoyo y suministro de educación básica. Su experiencia, competencia, energía y relaciones directas con los distintos sectores que representan son recursos valiosos para identificar y satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje. Su activa participación en la concertación de acciones para la educación básica debe fomentarse a través de políticas y mecanismos que fortalezcan sus capacidades y reconozcan su autonomía.

## II. ACCIONES PRIORITARIAS A NIVEL REGIONAL

36. Las necesidades básicas de aprendizaje deben ser satisfechas a través de acciones combinadas dentro de cada país, pero hay muchas formas de cooperación entre naciones con condiciones e intereses similares que podrían ayudar –y de hecho lo hacen– en este esfuerzo. Mediante el intercambio de información y experiencia, la colaboración entre especialistas, el uso compartido de instalaciones y los proyectos de actividades conjuntas, varios países, trabajando unidos, pueden incrementar su base de recursos y lograr costos más bajos en beneficio mutuo. Tales convenios se establecen a menudo entre naciones vecinas (subregional), entre todos los países en una región geocultural mayor o entre aquellos que comparten el mismo idioma o que tienen relaciones culturales y comerciales. Las organizaciones regionales e internacionales a menudo juegan un papel importante al facilitar tal cooperación entre países. En la discusión siguiente, todas estas iniciativas se incluyen en el término “regional”. En general, los convenios regionales existentes necesitarán ser fortalecidos y abastecidos de los recursos necesarios para funcionar eficazmente ayudando a los países a satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de sus poblaciones.

Algunas regiones han elaborado ya planes como el Plan de Acción de Yakarta para el Desarrollo de los Recursos Humanos, aprobado por la CESAP en 1988.

### ***II.1. Intercambio de información, experiencia y competencia***

37. Diversos mecanismos regionales, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, promueven la cooperación en educación y capacitación, salud, desarrollo agrícola, investigación e información, comunicaciones y otros campos relativos a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje. Tales mecanismos pueden desarrollarse mayormente en respuesta a las necesidades cambiantes de los sectores a que corresponden. Entre varios posibles ejemplos están los 4 programas regionales establecidos a través de la UNESCO en el decenio de 1980 para apoyar los esfuerzos nacionales de lograr la educación primaria universal y eliminar el analfabetismo de adultos:

- Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe;
- Programa Regional para la Erradicación del Analfabetismo en África;
- Programa de Educación para Todos en Asia y el Pacífico (APPEAL);
- Programa Regional para la Universalización y Renovación de la Educación Primaria y la Erradicación del Analfabetismo en los Estados Arabes para el año 2000 (ARABUPEAL).

38. Además de las consultas técnicas y políticas organizadas en conexión con estos programas, pueden utilizarse otros mecanismos de consulta en problemas de políticas en educación básica. Podría recurrirse, en la medida que aparezca necesario, a las conferencias de ministros de educación auspiciadas por UNESCO y varias organizaciones regionales, los períodos ordinarios de sesiones de las comisiones regionales de las Naciones Unidas y a ciertas reuniones transregionales organizadas por el Secretario del Commonwealth, CONFEMEN (la Conferencia Permanente de Ministros de Educación de los Países Francófonos), la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OECD) y la Organización Islámica para la Educación, la Ciencia y la Cultura (ISESCO). Además, de numerosas conferencias y encuentros organizados por organismos no gubernamentales, surgen para los profesionales las oportunidades de compartir información y puntos de vista sobre problemas técnicos y políticos. Los convocantes a estas conferencias y reuniones pueden considerar formas de ampliar la participación para incluir, donde sea adecuado, a representantes de otros sectores comprometidos en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje.

39. Es necesario obtener beneficio de la oportunidad de compartir los programas y mensajes en los medios de comunicación que pueden intercambiarse entre los países o que pueden desarrollarse en colaboración, especialmente donde el lenguaje y las similitudes culturales se extienden más allá de las fronteras políticas.

### ***II.2. Ejecución de actividades conjuntas***

40. Hay numerosas actividades que podrían realizarse conjuntamente entre los países en apoyo a los esfuerzos nacionales para llevar a cabo planes de acción para la educación básica. Las actividades conjuntas deberían proyectarse hacia la explotación de economías de escala y hacia las

ventajas comparativas de los países participantes. Esta forma de colaboración regional parece particularmente adecuada en las seis áreas siguientes:

- (i) capacitación de personal clave, como planificadores, administradores, profesores de institutos de formación, investigadores, etc.;
- (ii) esfuerzos para mejorar la recolección y el análisis de la información;
- (iii) investigación;
- (iv) producción de materiales educativos;
- (v) utilización de los medios de comunicación en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje; y
- (vi) manejo y uso de los servicios de educación a distancia. También en este aspecto existen muchos mecanismos que podrían utilizarse para fomentar tales actividades, incluido el Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO y sus redes de capacitación e investigación; la red de información de IBE y el Instituto de Educación de la UNESCO; las cinco redes de innovación educativa que operan bajo el auspicio de la UNESCO; los grupos consultivos de investigación y revisión (RRAGs) asociados con el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC), el Commonwealth of Learning, el Centro Cultural Asiático para la UNESCO; la red común establecida por el Consejo Internacional para la Educación de Adultos; y la Asociación Internacional para la Evaluación de los Logros Educativos, que une las mayores instituciones de investigación nacional en aproximadamente treinta y cinco países. Ciertas agencias de desarrollo multilateral y bilateral que han acumulado experiencia valiosa en una o más de estas esferas podrían interesarse en participar en actividades conjuntas.

Las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas pueden prestar nuevo apoyo a esta colaboración regional, especialmente movilizándolo a los encargados de formular políticas con el fin de que tomen las medidas adecuadas.

### **III. ACCIONES PRIORITARIAS A NIVEL MUNDIAL**

41. La comunidad mundial tiene una historia de cooperación firmemente establecida en educación y desarrollo. Sin embargo, el financiamiento internacional para la educación se estancó durante los primeros años de la década de 1980; al mismo tiempo, muchos países quedaron en desventaja por el crecimiento de la carga de sus deudas y a causa de relaciones económicas que canalizan sus recursos financieros y humanos hacia países más ricos. Ya que los países industrializados y los países en vías de desarrollo comparten por igual el interés acerca de las soluciones en educación básica, la cooperación internacional puede suministrar un valioso apoyo a los esfuerzos nacionales y a las actividades regionales para llevar a cabo la visión ampliada de la Educación Básica para Todos. El tiempo, la energía y los fondos dirigidos a la educación básica son quizás la más profunda inversión que puede hacerse en las personas y en el futuro de un país; hay una necesidad clara y fuerte argumento moral y económico para que la solidaridad internacional proporcione cooperación técnica y asistencia financiera a los países que carecen de recursos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de sus poblaciones.

#### ***III.1. Cooperación dentro del contexto internacional***

42. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje constituye una responsabilidad humana común y universal. Las perspectivas para la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje a través del mundo están determinadas en parte por las dinámicas de las relaciones internacionales y del intercambio. Con la actual disminución de tensiones y el menor número de conflictos armados, hay ahora reales posibilidades de reducir los tremendos despilfarros en gastos militares y desviar esos recursos hacia áreas socialmente útiles, entre las que se incluye la educación básica. La urgente tarea de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje puede exigir una redistribución entre sectores y la comunidad mundial y los gobiernos en particular necesitan planear esta transferencia de recursos hacia usos pacíficos con valor, visión, y de una manera reflexiva y cuidadosa. Igualmente, las medidas internacionales para reducir o eliminar desajustes corrientes en las relaciones comerciales y para reducir la carga de las deudas podrían ayudar a muchos países de baja renta a reconstruir sus propias economías, liberando y reteniendo recursos humanos y financieros necesarios para el desarrollo y para el suministro de educación básica a sus poblaciones. Las políticas de ajuste estructural deben proteger niveles apropiados de financiación de la educación.

### **III.2. La valorización de las capacidades nacionales**

43. A su solicitud, debería proporcionarse apoyo internacional a los países que buscan desarrollar las capacidades nacionales necesarias para la planificación y administración de programas y servicios de educación básica (ver sección I.4). La responsabilidad fundamental de diseñar y administrar sus propios programas para la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de su población se mantiene dentro de cada nación. La asistencia internacional podría incluir la capacitación y el desarrollo de instituciones para la recolección de datos, análisis, investigación, innovación tecnológica y metodologías educacionales. Podrían introducirse también sistemas de manejo de información y otros métodos modernos de gestión, poniendo énfasis en los administradores a nivel local e intermedio. Estas capacidades serán aún más necesarias para apoyar los adelantos en la calidad de la educación primaria y para introducir programas innovadores fuera de la escolaridad formal. Además del apoyo directo a países e instituciones, la ayuda internacional puede también canalizarse útilmente para apoyar las actividades de las estructuras internacionales, regionales y otras entre países que organicen conjuntamente investigaciones, capacitación e intercambios de información. Lo último debe basarse y sustentarse en las instituciones y programas existentes que necesitan ser mejorados y reforzados, más que en el establecimiento de nuevas estructuras. El apoyo será especialmente valioso para la cooperación técnica entre los países en vías de desarrollo, en los cuales a menudo se confunden las circunstancias con los recursos disponibles para responder a ellas.

### **III.3. Suministro de apoyo sostenido y a largo plazo para las acciones nacionales y regionales**

44. La satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje para todos en todos los países es obviamente una empresa a largo plazo. Este *Marco de Acción* proporciona las directrices para la preparación de planes de acción nacionales y subnacionales para el desarrollo de la educación básica a través de un compromiso duradero de los gobiernos y de sus colaboradores nacionales de trabajar juntos para alcanzar las metas que ellos mismos han establecido. Los organismos y las organizaciones internacionales, muchos de los cuales son patrocinadores, copatrocinadores y patrocinadores asociados de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos, deben procurar planear y mantener su apoyo a largo plazo a los tipos de acciones nacionales y regionales señaladas en las secciones anteriores. En particular, los principales patrocinadores de la iniciativa de la Educación para Todos (UNDP, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial) afirman su compromiso de apoyar las áreas prioritarias de acción internacional descritas a continuación y de adoptar las medidas adecuadas para alcanzar los objetivos de la Educación para Todos, cada uno de ellos en el marco de sus respectivos mandatos, de sus responsabilidades especiales y de acuerdo a las decisiones de sus órganos de dirección. Dado que la UNESCO es la agencia de las Naciones Unidas que tiene una responsabilidad particular en la educación, dará prioridad a la ejecución del *Marco de Acción* y facilitará la provisión de servicios necesarios para el fortalecimiento de la cooperación y coordinación internacional.

45. Es preciso incrementar la asistencia internacional para ayudar a los países menos desarrollados a ejecutar sus propios planes de acción autónomos de acuerdo con la visión ampliada de la Educación Básica para Todos. Las verdaderas concertaciones de acciones, caracterizadas por la cooperación y compromisos conjuntos a largo plazo, conseguirán más y establecerán las bases para un substancial aumento del financiamiento global para este importante subsector de la educación. A requerimiento del gobierno, las agencias multilaterales y bilaterales podrían concentrarse en las acciones prioritarias de apoyo, particularmente a nivel del país (ver sección I), en áreas como las siguientes:

- (a) Diseño o actualización de los planes de acción multisectoriales, nacionales o subnacionales (ver sección I.1), que deberá elaborarse en los primeros años de la década del noventa. La asistencia financiera y técnica es necesaria para muchos países en vías de desarrollo, particularmente en la recolección y análisis de datos y en la organización de consultorías internas.
- (b) Esfuerzos nacionales y cooperación entre países relacionados para alcanzar un nivel satisfactorio de calidad y pertinencia en la enseñanza primaria (cf. secciones I.3 y II arriba). Las experiencias que involucran la participación de familias, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales en el aumento de la pertinencia y en el mejoramiento de la calidad de la educación podrían compartirse provechosamente.

- (c) Suministro de la educación primaria universal en los países económicamente más pobres. Los organismos internacionales de financiamiento deben considerar la negociación de medidas convenientes para proporcionar apoyo a largo plazo, según el caso, para ayudar a los países a avanzar hacia la educación primaria universal de acuerdo a sus calendarios. Los organismos externos deben revisar las prácticas comunes de asistencia para encontrar caminos de ayuda eficaz a los programas de educación básica que no requieren ayuda intensiva de capital –y tecnología– pero que necesitan a menudo un soporte presupuestario a largo plazo. En este contexto, debe prestarse mayor atención a los criterios de cooperación para el desarrollo en la educación con objeto de tener en cuenta consideraciones que no sean meramente económicas.
- (d) Programas concebidos para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de grupos des-aventajados, jóvenes fuera de la escuela y adultos con poco o ningún acceso a las oportunidades de aprendizaje básico. Todos los involucrados pueden compartir su experiencia y competencia en materia de diseño y ejecución de medidas y actividades innovadoras y concentrar sus fondos para la educación básica en categorías y grupos específicos (por ejemplo, las mujeres, los campesinos pobres, las personas discapacitadas) para mejorar significativamente las oportunidades de aprendizaje y las condiciones aprovechables para ellos.
- (e) Programas de educación para mujeres y muchachas. Estos programas deben tener por objeto suprimir las barreras sociales y culturales que han impedido a las mujeres y las muchachas beneficiarse de los programas normales de educación o incluso las han excluido de éstos, así como promover la igualdad de oportunidades en todos los aspectos de su vida.
- (f) Programas de educación para refugiados. Los programas a cargo de organizaciones tales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (UNHCR) y el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina (UNRWA), de reconocida responsabilidad internacional, requieren un apoyo de fondos a largo plazo más substancial y seguro. En los casos en que los países de refugio necesitan penosamente asistencia financiera y técnica internacional para hacer frente a las necesidades básicas de los refugiados, incluidas las de aprendizaje, la comunidad internacional puede ayudar a compartir esta carga a través del aumento de la cooperación. La comunidad mundial se esforzará también para asegurar que los cesantes o desplazados por la guerra u otras calamidades continúen teniendo acceso a los programas de educación básica que preserven su identidad cultural.
- (g) Los programas de educación básica de todas clases en países con alta tasa de analfabetismo (como el bajo Sahara africano) y con amplia población iletrada (como en el sur de Asia) necesitarán de una asistencia substancial para reducir significativamente el gran número de adultos analfabetos en el mundo.
- (h) La construcción de capacidades para investigación y planificación, y la experimentación de innovaciones a pequeña escala. El éxito de las acciones de la Educación Básica para Todos se determinará fundamentalmente por la capacidad de cada país de diseñar y ejecutar programas que reflejen las condiciones nacionales. Al respecto, será esencial una sólida base de conocimientos nutrida por los hallazgos de investigación y por las conclusiones de los experimentos e innovaciones tanto como por los aportes de planificadores educacionales competentes.

46. La coordinación del financiamiento externo para la educación es un campo de responsabilidad compartida a nivel de países, en el cual es necesario que los gobiernos anfitriones tomen la iniciativa para asegurar el uso eficiente de recursos de acuerdo a sus prioridades. Las agencias de financiamiento para el desarrollo deberían explorar modalidades innovadoras y más flexibles de cooperación en consulta con el gobierno y las instituciones con que trabajan y cooperar en las iniciativas regionales, tales como Grupo Intensivo de Trabajo de Donantes para la Educación Africana. Hay que realizar foros en los cuales los organismos de financiamiento y los países en vías de desarrollo puedan cooperar en la elaboración de proyectos entre países y discutir soluciones generales relativas a la ayuda en dinero.

#### **III.4. Consultas sobre materias de política**

47. Los canales de comunicación y los foros para consultas existentes entre los involucrados en la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje deberían utilizarse plenamente durante el decenio de 1990 para mantener y ampliar el consenso internacional fundamental de este *Marco de Acción*. Algunos canales y foros, así como la Conferencia Internacional de Educación bianual operan a nivel mundial, mientras otros se concentran sobre regiones particulares o grupos de países o

categorías de participantes. En la medida que sea posible, los organizadores deberían tratar de coordinar estas consultas y compartir los resultados.

48. Además, con el fin de mantener y expandir la iniciativa de la Educación para Todos, la comunidad internacional necesitará tomar medidas apropiadas que aseguren la cooperación entre las agencias interesadas y el uso de los siguientes mecanismos existentes, en cuanto sea posible:

- (i) dar a conocer la Educación Básica para Todos, cimentándose en el impulso generado por la Conferencia Mundial;
- (ii) facilitar el uso compartido de la información sobre el progreso realizado en el logro de las metas de la educación básica establecidas por los propios países y sobre las exigencias de recursos y organización para iniciativas exitosas;
- (iii) alentar a los nuevos participantes a sumarse a este esfuerzo mundial; y
- (iv) asegurar que todos los participantes tengan plena conciencia de la importancia de mantener un fuerte apoyo a la educación básica.

### **PROGRAMA INDICATIVO DE EJECUCION PARA EL DECENIO DE 1990**

49. Cada país, al determinar sus propios objetivos y metas intermedias y al elaborar su plan de acción para lograrlos, deberá establecer un cronograma para armonizar y programar actividades específicas. De igual manera, deberá proyectarse la acción regional e internacional para ayudar a los países a conseguir a tiempo sus metas. El siguiente calendario general sugiere un programa tentativo para los años noventa; por supuesto, ciertas fases pueden necesitar sobreproyectarse y será preciso adaptar las fechas indicadas a las condiciones de los países en particular y a sus contextos organizativos:

- 1) Los gobiernos y organizaciones establecen metas específicas y completan o ponen al día sus planes de acción para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje (c.f. sección I.1); adoptan medidas para crear un contexto político favorable (I.2); proyectan políticas para mejorar la pertinencia, calidad, equidad y eficiencia de los servicios y programas de educación básica (I.3); definen cómo adaptar los medios de comunicación e información a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje (I.5) y movilizan recursos y establecen convenios operacionales (I.6). Los colaboradores internacionales ayudan a los países a través de un apoyo directo y a través de la cooperación regional, para completar esta etapa preparatoria (1990-1991).
- 2) Las agencias de desarrollo establecen políticas y planes para el decenio de 1990, de acuerdo con sus compromisos de mantener a largo plazo el apoyo para las acciones nacionales y regionales y para incrementar la ayuda técnica y financiera destinada a la educación básica, según lo acordado (III.3). Todos los participantes fortalecen y utilizan los mecanismos importantes existentes para consulta y cooperación y establecen procedimientos para controlar los progresos a nivel regional e internacional (1990-1993).
- 3) Primera etapa de ejecución de los planes de acción: los organismos de coordinación nacionales examinan la ejecución y proponen ajustes adecuados a los planes. Se llevan a cabo acciones de apoyo regionales e internacionales (1990-1995).
- 4) Los gobiernos y las organizaciones inician la evaluación a medio término de la ejecución de sus respectivos planes y los adecuan a lo que fuere necesario. Los gobiernos, organizaciones y agencias de desarrollo emprenden una amplia revisión de las políticas a niveles regionales y globales (1995-1996).
- 5) Segunda etapa de ejecución de planes de acción y de apoyo a niveles regionales e internacionales. Las agencias de desarrollo adecuan sus planes según sea necesario, y, en consecuencia, incrementan su ayuda a la educación básica (1996-2000).
- 6) Los gobiernos, organizaciones y agencias de desarrollo evalúan los logros y emprenden una amplia revisión de las políticas a niveles regionales y globales (2000-2001).

50. Jamás habrá una época mejor para renovar el compromiso imprescindible y a largo plazo de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos. Este esfuerzo requerirá una mayor y más sabia inversión de recursos en educación básica y capacitación, cuyos beneficios empezarán a brotar inmediatamente y se extenderán en un futuro donde los desafíos mundiales de hoy se satisfarán, en buena medida, por el compromiso y perseverancia de la comunidad internacional de alcanzar su meta de la educación para todos.

## LA PLANIFICACION EDUCATIVA EN EL FUTURO

Jesús M. Gurriarán (\*)

*Del 26 al 30 de marzo de 1990 se desarrolló en Ciudad de México el Congreso Internacional "Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación", con la participación de 360 especialistas provenientes de 101 países del mundo. La organización de este evento corrió a cargo de la División de Políticas y Planificación de la Educación de la UNESCO, conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Públicas de México. El autor toma posición frente a los temas centrales debatidos por los participantes. Los trabajos de este Congreso constituyen una pauta importante para el desarrollo de la educación en los próximos años.*

En todas las esferas de la vida es esencial la planificación, como fuente de diagnóstico, como punto de partida para reducir los márgenes de error en la toma de decisiones, como fundamento de una gestión racional de los recursos y como base de previsión frente al azar.

Al analizar las orientaciones futuras de la planificación educativa se impone, por encima de toda reflexión, la realidad de un mundo cada día más complejo y más contradictorio. Mientras que el volumen de informaciones no cesa de aumentar y que nuevas técnicas de comunicación multiplican las posibilidades de difundir instantáneamente los nuevos conocimientos, se observa —en contraste con estos progresos espectaculares— la ampliación de las asimetrías entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo en lo que dice relación con el acceso al saber.

En el futuro, el planificador de la educación no podrá ejercer su actividad profesional al margen de las modificaciones radicales en los modos de enseñar que trae consigo la última década del Siglo XX como consecuencia de la revolución que se está operando en el campo de las ciencias; pero tampoco podrá pasar por alto las condiciones de pobreza y de miseria que soportan grandes masas de población condenadas a subsistir apenas, sin tener acceso a las ventajas del progreso, compartiendo analfabetismo, desnutrición e insalubridad.

La realidad que nos circunda no permite considerar la lucha contra el subdesarrollo desde el ángulo exclusivo de los logros económicos. Aun cuando la producción de bienes materiales pueda ser considerada como primordial para incrementar el bienestar de todos, no cabe concebir el crecimiento económico avanzando a costa del desarrollo cultural y educativo de las grandes mayorías. En la lucha para reducir las distancias que aíslan a numerosos grupos de población de los beneficios del progreso, los esfuerzos en educación deberán orientarse, en especial, a satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje (1).

Hoy se corre el riesgo de que las sociedades más avanzadas traten de obtener dividendos a corto plazo aplicando políticas aislacionistas con respecto a las sociedades más pobres. Pero sólo la búsqueda de una solución global a los grandes problemas que aquejan al conjunto de la humanidad podrá aportar beneficios perdurables para todos. Esa solución sólo puede venir de un esfuerzo de previsión y de solidaridad que trascienda las fronteras económico-sociales y geopolíticas que separan abundancia y escasez, educación y analfabetismo, salud y enfermedad. En este contexto, la planificación educativa habrá de incidir, de proyectarse y de traducirse aún más en el futuro, en enfo-

---

(\*) Jesús M. Gurriarán. Jefe de la Sección de Planeamiento y Administración de la Educación División de Políticas y Planificación de la Educación, UNESCO, París.

---

(1) — CMEPT. "Documents de travail pour la Conférence mondiale sur l'éducation pour tous", Tailandia, 1990.  
— UNESCO "25 C/111 - Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje", UNESCO, París, 1989.

ques globales, en horizontes de largo plazo y en políticas de solidaridad.

### **La planificación como parte integrante del ejercicio del gobierno**

Después de su implantación en los años 50, la década de los 60 fue un período de gran auge para la planificación educativa. En el contexto del crecimiento económico que caracterizó a esa época, la planificación educativa tuvo como tarea fundamental conducir una expansión acelerada de los sistemas educativos (2). Se crearon así, en la mayor parte de los países, servicios centrales de planificación encargados de apoyar técnicamente la formulación de los objetivos y de las prioridades de la educación nacional. Aun cuando las responsabilidades de la ejecución fueron en algunos casos asumidas por servicios regionales, municipales o institucionales, la tarea de definir las políticas y los programas educativos se reservaba a los órganos centrales. Como parte integrante del ejercicio del gobierno, es un hecho que la planificación educativa se vinculó básicamente, en ese período, a procesos políticos centralizados de toma de decisiones.

En esos años, la estructura del Estado se caracterizaba –en general– por un fuerte grado de centralización. Tal es el caso de la gran mayoría de los nuevos Estados que, al acceder a la independencia, se propusieron apoyar la consolidación de su identidad nacional a través de una relativa concentración de poderes. En tales contextos la planificación económica, en general, y la planificación educativa, en particular, emergieron como una expresión más del ejercicio del poder central. Sin embargo, el equilibrio del poder no se da en permanencia en una relación inmutable centro-periferia. El punto óptimo de esa relación puede variar en cada momento histórico, en función de otros cambios que se producen en el contexto sociocultural y/o político-administrativo. Al no poder desarrollarse independientemente de tales mutaciones, la planificación asume rasgos más centralizados o más descentralizados en función de los caracteres más o menos concentradores que adopta la reforma del Estado.

Desde los primeros trabajos en el campo de la planificación educativa se procuró vincular las decisiones en materia de educación con el conjunto de aspectos que determinan la vida cultural y la capacidad productiva de los países. En efecto, la planificación educativa trató, des-

de sus inicios, de enraizar sus propuestas en las condiciones reales de evolución de los procesos económicos y sociales. No es de extrañar, en este sentido, que los períodos de mayor expansión de la educación –décadas de los 60 y de los 70– hayan coincidido con períodos de fuerte expansión de los sistemas productivos.

### **Logros de la planificación de la educación**

Han transcurrido más de tres décadas desde el momento en que emergió el concepto y se inició la práctica de la planificación del desarrollo educativo en América Latina (3). Este concepto y esta práctica se generalizan con gran rapidez en el plano mundial y asumen, en la década de los sesenta, un papel preponderante en la preparación de decisiones de política educativa y en la elaboración de planes y reformas de educación. Entre los logros de la planificación de la educación cabe citar, en particular:

- El desarrollo progresivo de métodos e instrumentos de diagnóstico, proyección y programación basados en principios y técnicas de previsión, de productividad y de asignación presupuestaria (4).
- La formulación de planes, programas, proyectos y presupuestos fundamentados en estudios prospectivos sectoriales y macroeconómicos.
- Su contribución a la ampliación de las oportunidades educativas.

En efecto, es comúnmente admitido que la planificación de la educación ha aportado un valioso concurso a la expansión de la educación en el mundo. Se observa en particular cómo la educación general básica se ha constituido en el área prioritaria de los sistemas educativos y ha alcanzado un crecimiento inusitado. Las políticas y estrategias establecidas en distintos contextos sociales y económicos han posibilitado una importante actividad innovadora en este campo y el surgimiento de múltiples iniciativas pedagógicas.

### **¿Pérdida de relevancia de la planificación educativa?**

Pero pasado su período de mayor expansión y probablemente como consecuencia del

---

(2) F. Caillods. "Synthèse de l'atelier de l'IIPE sur les perspectives de la planification de l'éducation", IIPE, UNESCO, 1989.

(3) R. Diez Hochleitner. "Prospectiva, reformas y planificación de la educación". IV Semana Monográfica. Fundación Santillana, Madrid, 1989.

(4) S. Romero Lozano. "O planejamento da educação". ILPES/MEC., Brasília, 1980.

clima de incertidumbre que enfrentan hoy los sistemas educativos, la planificación parece, según algunos autores, haber perdido mucho de su prestigio original (5).

Por una parte y como consecuencia de la crisis económica, los sistemas educativos han cesado de constituir una prioridad en la asignación de los recursos públicos. En efecto, se observa que en la mayoría de los países han disminuido los gastos públicos en educación como porcentaje del gasto público total. En muchos países del Tercer Mundo los gastos públicos en educación han disminuido incluso en cifras absolutas.

Cada sistema educativo soporta de manera diferente el espectro de la crisis. La relación del gasto en educación entre países en desarrollo y países industrializados era en 1983 de uno a diecisiete (6). Mientras las naciones desarrolladas optan por políticas que no implican grandes restricciones para el sector educativo, en los países clasificados como pobres la situación se vuelve especialmente dramática. Ciertos responsables de las finanzas públicas deciden, a veces con la complicidad de políticos y planificadores de la educación, reducir las inversiones en educación, cortar programas e implantar prioridades que no garantizan niveles razonables de calidad. Ello contribuye, en forma rápida, a la pérdida de la relevancia que había tenido en el pasado la planificación educativa.

En este contexto resulta cada día más difícil alterar el cuadro global de la situación. Pero comienza a emerger un nuevo consenso: si no se quiere caer en soluciones nihilistas, la política, la planificación y la gestión de la educación deberán renovar esfuerzos para identificar e invertir nuevos recursos que permitan a la educación recuperar el papel que había alcanzado en los años setenta dentro del concierto social (7).

Junto con la crisis económica se observa también la extensión paulatina de una crisis de gobernabilidad. En determinados ambientes se cuestiona hoy, sin eufemismos, el papel que corresponde al Estado dentro de la sociedad y se señala su incapacidad para hacer frente a la demanda social, a los problemas de endeudamiento o a la excesiva burocratización. Se pone incluso en duda, en casos particulares, la capacidad de ciertos gobiernos para restablecer la estabilidad sociopolítica frente a fenómenos de desarticulación que se producen en diversas latitudes. El Estado parece no contar ya, en tales casos, con las capacidades necesarias para

hacer frente a las demandas sociales. La fragilidad del aparato estatal repercute en el debilitamiento de las funciones de la planificación social y, por ende, de la planificación educativa. Cunde el sentimiento, en algunos medios, de que la administración pública está incapacitada para cumplir con sus tareas más elementales. Ciertos círculos productores de literatura que se difunde rápidamente en medios educacionales, proponen la aplicación de modelos neoliberales que plantean –incluso para países en desarrollo– una privatización a ultranza de la educación y, en consecuencia, el abandono de toda práctica de planificación educativa a nivel del Estado.

Dentro de este marco de aparente crisis, la planificación no evidenciaría, para ciertos autores, la capacidad de hallar soluciones, ni siquiera paliativos, a problemas vinculados a cuestiones de formación. Mientras el desempleo se instala tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, hay quienes preconizan una reducción drástica de los fondos públicos dedicados a capacitación. Respondiendo a estos cantos de sirena e insatisfechos con los resultados, ciertos países han procedido a fuertes reducciones de sus gastos en educación y a poder una administración educativa que, al ceder terreno a la improvisación, no sería capaz de presentar productos convincentes en términos de rentabilidad y eficiencia.

Sin embargo, el Congreso de México y los resultados de la encuesta mundial sobre la situación y las perspectivas de la planificación educativa que lo precedieron no confirman este pesimismo que los círculos mencionados se afanan en inculcar. Por el contrario, los testimonios y los datos aportados a este encuentro mundial ponen en evidencia el nuevo y decisivo papel que la planificación y la gestión educativa comienzan a asumir, en función de los compromisos adoptados en Jomtien.

### **Finalidades futuras de la planificación educativa**

Frente a la actual situación de crisis y ante los nuevos objetivos asumidos, la planificación educativa enfrenta hoy el mayor desafío de su corta historia. Teniendo en cuenta las evidentes dificultades que conlleva en las actuales circunstancias la oferta de una mayor calidad e igualdad de las oportunidades educativas, existe el riesgo de una profunda frustración por parte de los responsables de la administración y de la política educativa. La planificación educativa se ve obligada a precisar, más que en ningún otro momento, sus finalidades futuras en respuesta a los diversos contextos posibles. Entre esas finalidades cabe señalar las siguientes:

(5) F. Caillods. Op. cit.

(6) W. García. "Notas sobre las políticas de ajuste y las lógicas de contención". CNPQ, Brasilia, 1989.

(7) W. García. Op. cit.

- *La racionalización de la toma de decisiones.* La limitación, para algunos inexorable, de los recursos asignados a la educación obliga a decidir, entre varias opciones, en función de criterios de racionalidad y de los resultados de evaluaciones periódicas. De este modo, la planificación educativa puede convertirse en un instrumento valiosísimo de buena economía.
- *La formulación de prioridades.* Con la disminución de recursos, esta tarea se convierte en uno de los aspectos esenciales de la planificación educativa. En este sentido, la mayoría de los países del Tercer Mundo se propone concentrar sus esfuerzos, en los próximos años, en garantizar a toda la población la satisfacción de sus necesidades básicas de educación. Ello conlleva, para el planificador, la programación articulada del conjunto de elementos que resultan cruciales para esa finalidad, tales como la formación de personal, la preparación de materiales o el desarrollo de la gestión educativa en los niveles básicos. Esta función de formulación de prioridades va en ciertos casos más allá del simple enunciado de áreas de acción y puede ampliar, como acontece ya en la región de América Latina y el Caribe, un nuevo proyecto político-educativo de carácter global (8).
- *La reforma del sistema educativo.* Las demandas sociales de innovación en las situaciones educativas existentes pueden plantear la necesidad de reformas profundas y de gran alcance. Una tarea de esta naturaleza no puede ser casual o espontánea y exige, además de condiciones socio-políticas adecuadas, un trabajo de planificación educativa que incluya un diagnóstico serio de la situación del sector; un programa de estudios prospectivos sobre escenarios probables; la creación de una red de instituciones de alto nivel que asuman las tareas de investigación y de formación de formadores; la elaboración de una propuesta de política educativa que sea aceptable a la opinión pública; y una reforma administrativa consecuente con el conjunto de la reforma propuesta.
- *La democratización de la educación y de la sociedad* debe constituir, a no dudarlo, una de las finalidades esenciales de la planificación educativa en el futuro (9). La educación debe contribuir, ante todo, a la forma-

ción integral de un ciudadano que pueda actuar con libertad y espíritu crítico dentro de una sociedad democrática. Ello conlleva la capacidad de enfrentar la desigualdad y la injusticia social y de cooperar solidariamente al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. Desde esta perspectiva, corresponde al planificador contribuir a promover el desarrollo de sistemas educativos que, además de asegurar la adquisición de conocimientos, fomenten la participación responsable de todos los ciudadanos en la vida social, nacional e internacional y estimulen el aprendizaje de la comunicación y el desarrollo de la creatividad y la capacidad de adaptación al cambio.

- *La movilización del potencial de las comunidades locales.* Diversos autores han expresado sus dudas, desde hace muchos años, acerca de la eficacia de los modelos centralizados (10). Estas dudas alcanzan también al planeamiento y administración de la educación, particularmente en lo que se refiere a la capacidad de adaptación de los planes centrales a las necesidades específicas de las distintas regiones de un país y en cuanto a su aptitud para estimular el potencial educativo de cada comunidad local. Teniendo en cuenta estas interrogantes, hoy se considera que una de las principales finalidades de la planificación educativa consistirá, en el futuro, en contribuir a una drástica reducción de las desigualdades regionales (11). En esta dirección, el Congreso de México tomó abiertamente partido por una planificación capaz de ejercerse a nivel local y de movilizar todo el potencial educativo con que cuentan las comunidades locales.

### Estilos de planificación

Los estilos de planificación educativa han ido evolucionando a lo largo de los años marcando las preferencias de cada situación y de cada época por la acción sectorial, central, normativa y técnica, o bien por la acción intersectorial, descentralizada, estratégica y participativa (12). A pesar de estos acentos, que se analizan con más detalle en los párrafos si-

(8) Documentación de PROMEDLAC.

(9) C. Braslavsky y otros. "Educación en la transición a la democracia". UNESCO/OREALC, Santiago, 1989.

(10) E. Romero y C. Levano. "Regionalismo y centralismo". Amanta, Lima, 1969.

(11) G. Carron y Ta Ngoc Chau. "Reducción de los desequilibrios regionales y planificación de la educación". IIEP/CINTERPLAN, Caracas, 1988.

(12) OREALC/Gobierno de España. "IV Reunión Técnica de REPLAD. Informe Final". REPLAD, Quito, 1989.

güentes, no existen en la práctica modelos de planificación que se apliquen en forma exclusiva, con total prescindencia de otras dimensiones.

Como ya se señaló anteriormente, los procesos de planificación educativa surgieron como una función inherente al nivel central. Sin embargo, las estructuras burocráticas centralizadas han originado frecuentemente rigideces y atrasos en el desarrollo de los planes, programas y proyectos educativos y una incapacidad de respuesta a situaciones específicas. En estas condiciones no es de extrañar que la administración se haya ido orientando hacia estilos más descentralizados y hacia una *planificación de base*, en especial en los aspectos de personal, presupuesto, abastecimiento e inversiones.

La planificación privilegió en un principio un enfoque sectorial de la problemática educativa. Pero los responsables de la planificación percibieron desde muy pronto que la educación no puede desarrollarse al margen de su contexto y sin tener en cuenta las limitantes –de carácter administrativo, financiero o político– que el mismo impone. En efecto, el comportamiento de indicadores de evolución de la educación (tasas de escolaridad, de repitencia, de deserción y de promoción) pone en evidencia su estrecha dependencia del contexto económico, político y social. Por ello no es de extrañar que los planificadores de la educación procuren, a través de la *planificación intersectorial*, coordinar sus propuestas de desarrollo educativo con las propuestas más amplias que se formulan para el conjunto de la sociedad.

El carácter normativo y programático –o al menos indicativo– que marcó a la planificación educativa en sus orígenes, ha ido derivando con el tiempo hacia una planificación más bien prospectiva o estratégica (13). El reconocimiento de la lentitud con que evolucionan los sistemas educativos y las evidencias del impacto que en ellos produce la crisis económica conducen a la búsqueda de fórmulas que aceleren el cumplimiento de alguna meta prioritaria –como la escolarización básica o la alfabetización– o a la programación de acciones de carácter emergente dirigidas a solucionar algún problema específico. Como saldo de estas experiencias de planificación estratégica se puede afirmar que las medidas transitorias sólo prosperan, en general, cuando se articulan a proyectos educativos o a políticas sociales de más largo alcance. En cualquier caso, la gestión a corto plazo que puede precisarse como consecuencia de la inestabilidad económica no debiera, en ningún caso, obstaculizar una visión de largo plazo basada

en el análisis de las diversas evoluciones probables; aun cuando se privilegie la formulación de estrategias tendientes a crear condiciones o a sumar energías.

En sus inicios, la planificación se caracterizó también por su énfasis en los aspectos conceptuales, técnicos y metodológicos y, fundamentalmente, por su empeño en el desarrollo de esquemas teóricos y de modelos e instrumentos de previsión. Con el tiempo se han venido acentuando otras características más enraizadas en la realidad y en la participación (14). Así, en algunos casos las políticas educativas se han definido en consulta y con la participación de los distintos sectores de la comunidad educativa; representantes de centros de investigación, padres de familia, docentes, directores, alumnos, delegados municipales, miembros de la comunidad, técnicos y autoridades de distintos niveles. La planificación evoluciona así hacia una mayor representatividad y transparencia en la toma de decisiones. Los resultados de algunas experiencias hoy olvidadas revelan que la participación de grupos comunitarios en la planificación educativa puede contribuir a mejorar su desempeño asegurando, en especial, una mayor adecuación de la educación a las necesidades locales (15).

### Tendencias de la planificación

La crisis económica, la crisis educativa y la misma crisis de la planificación social ponen en evidencia que la planificación educativa es hoy más necesaria que nunca. Pero a fin de asegurarse un máximo de eficacia, la planificación educativa precisa orientarse hacia procesos más globales que el mero acto educativo. La educación no es una función aislada del resto de la sociedad; constituye un componente de un conjunto más amplio. En este sentido, el planificador de la educación no podrá desinteresarse –en el futuro– de temas tales como los derechos del ciudadano, de las minorías étnicas o de otros grupos sociales (16). No podrá tampoco limitarse a planificar un determinado nivel educativo, sea este preescolar, primario, medio o superior; habrá de planificar en su integralidad el desarrollo cognoscitivo de la vida del niño, del

(13) F. Caillods. Op. cit.

(14) J. B. Arrien y R. Matus. "La planificación participativa de la educación". UNESCO/CAP, San José, 1988.

(15) OREALC. "Boletín de Educación". Nº 23-24. Santiago de Chile, 1978.

(16) Juan B. Arrien. "Discussion papers". Congreso Internacional "Planificación y Gestión del Desarrollo de la Educación". ED/EPP. UNESCO, México, 1990.

joven y del adulto. Con esta misma óptica, habrá de planificar también una educación para el comportamiento democrático de la ciudadanía o para la protección del medio ambiente. Entre las nuevas tendencias que parecen marcar el futuro de la planificación educativa, conviene analizar en especial las siguientes:

- *La planificación como proceso de concertación Estado/sociedad civil.* El surgimiento en fuerza de la sociedad civil no anula la responsabilidad insustituible del Estado en cuanto a facilitar a todos sus ciudadanos el desarrollo pleno de sus potencialidades, mediante la oferta de oportunidades adecuadas para el acceso al conocimiento (17). Esta responsabilidad constituye una de las razones de ser del Estado y, por ello mismo, no es transferible. Corresponde al Estado negociar con las fuerzas vivas que integran la sociedad civil a fin de facilitar, a cada una de sus comunidades, el acceso a los recursos básicos que permitan garantizar niveles adecuados de educación. Es presumible que se puedan requerir, en el plano nacional, servicios centrales de planificación responsables de asegurar la movilización de los recursos disponibles para ese objetivo; pero ello se habrá de llevar a efecto a través de algún tipo de concertación entre las propuestas del Estado y las aspiraciones que emanan de la sociedad civil. Tal concertación constituye una de las tareas esenciales de la planificación educativa del futuro.
- *La descentralización de la planificación educativa.* La dimensión local y comunitaria emerge como un ambiente indicado para la identificación y el desarrollo de nuevos proyectos educativos más conformes con los requerimientos y con las expectativas de la población. En esta dirección se fortalece de día en día una planificación educativa enraizada en cada comunidad y capaz de operar en forma descentralizada; una planificación que busca el compromiso de las fuerzas vivas de la sociedad en torno a una tarea común; una planificación acompañada por los órganos de gobierno del nivel central, pero no sometida a ellos. En este sentido, cada comunidad o municipalidad deberá asumir la responsabilidad de conducir el servicio educativo con el concurso activo de las fuerzas que la integran (18).

---

(17) Juan Carlos Tedesco. "State Reform and Educational Policies in Latin America". (Ed. 90/CPA.401/DP.1/5) UNESCO/OREALC, Santiago, Chile, marzo 1990.

Pero para ello será preciso crear en dichos niveles una capacidad de análisis y programación que no siempre existe. Sería más contraproducente que beneficioso transferir responsabilidades sin asegurar previamente las condiciones institucionales y financieras que permitan encontrar localmente las soluciones más adecuadas.

- *Protagonismo de los padres de familia, docentes y alumnos en los procesos de planificación.* Los movimientos de participación de la población en el cambio social se multiplican y se extienden cada día y todos somos testigos del papel que pueden jugar como actores principales de transformaciones políticas (19). La existencia de estos movimientos constituye un hecho cultural y educativo de primer orden; las estructuras educativas no pueden perpetuarse de espaldas a este fenómeno. Frente a las crisis de Estado derivadas de la falta de identidad y de recursos, se requieren transformaciones profundas de las estructuras públicas a fin de facilitar una utilización más democrática de sus servicios. Esto también es cierto a nivel de las estructuras educativas y de planificación, que precisan ser renovadas a fin de asegurar un protagonismo creciente de los padres de familia, docentes y alumnos en los procesos de planificación. No se trata exclusivamente de compensar la insuficiencia de recursos públicos con recursos adicionales provenientes de la población. Se pretende más bien estimular una mayor democratización de la toma de decisiones, mediante una presencia creciente de actores.
- *Énfasis en la calidad de la educación.* La calidad de la educación ha sufrido graves deterioros como consecuencia de la crisis financiera (20). Así se constata, en primer lugar, que las condiciones de aprendizaje sufren serios daños debido a la evolución negativa de las condiciones de trabajo del personal docente. Peor remunerado, el maestro prepara menos sus cursos y se ausenta más. Se acentúa también como una de las nuevas tendencias de la planificación, una preocupación creciente por la renova-

---

(18) OREALC. "Taller regional sobre metodología del planeamiento de la educación para el desarrollo de áreas rurales. Informe Final". MEC, Brasilia, 1978.

(19) Prensa y TV Diaria. Diciembre 1989.

(20) UNESCO. "PROMEDLAC/3 - El Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Avances, obstáculos y prioridades de acción para el futuro". UNESCO, Guatemala, 1989.

ción de la educación y por su vinculación con el mundo real. En este contexto, destacan las dificultades que encuentran los procesos de planificación educativa cuando tratan de enfrentar los aspectos substantivos del problema. Estas dificultades se presentan ante todo en el momento de analizar el proceso pedagógico propiamente tal, los objetivos educativos, los planes, programas y contenidos y los métodos y sistemas de evaluación; es decir, cuando se deben medir sus resultados a fin de determinar su grado de relevancia y de pertinencia. La evaluación se convierte, en este contexto, en un ejercicio objetivo y crítico que debe conducir a una revisión permanente de las decisiones y a la asunción de compromisos concretos en relación con las metodologías adoptadas y con la vinculación estrecha entre el acto educativo y los progresos científicos (21). El planificador tiene la responsabilidad de determinar las medidas que conviene adoptar a nivel de la distribución de manuales escolares, del equipamiento, de la formación del personal, de la duración del año escolar, etc. La planificación tiene, pues, un papel sumamente crítico; en su desempeño precisará mejorar la base de sus informaciones propiciando el desarrollo de investigaciones y de bancos de datos.

- *Consideración de las necesidades educativas de los diversos grupos de población y de las situaciones multiculturales y de bilingüismo.* La planificación de la educación no puede, por sí sola, obtener una distribución igual de oportunidades a toda la población. Ello no la libera de la responsabilidad de garantizar una consideración prioritaria a las necesidades educativas de los grupos más desfavorecidos de la población y a situaciones biculturales y de bilingüismo emparentadas con la marginalidad social (22). La tarea para los planificadores de la educación de los países en desarrollo resulta tanto más difícil cuanto los presupuestos públicos destinados al sector están sufriendo drásticas compresiones. Dada esta situación, cada día adquiere mayor fuerza en los países del Tercer Mundo la propuesta de concentrar la acción del Estado en favor de

las categorías más desfavorecidas, en la perspectiva de una mayor equidad. Pero la viabilidad de esta propuesta depende de factores políticos, sociales, económicos y culturales cuyo manejo no está al alcance del planificador de la educación. Por ello, los márgenes de operación de que se dispone se reducen y pueden llegar a anularse en ausencia de concertación.

- *La investigación como fundamento del proceso de planificación.* Se observa también un reconocimiento creciente del papel de la investigación como soporte técnico de las propuestas futuras en materia de acción educacional y como elemento de apoyo a la toma de decisiones (23). La planificación educativa deberá también fundamentarse en la investigación, la que constituye cada día más uno de los aspectos esenciales de la previsión científica. Sólo una investigación sistemática podrá ayudar a detectar las nuevas formas de exclusión educativa y los procedimientos para hacerle frente. Sólo una investigación permanente podrá orientar al planificador en sus nuevas responsabilidades conducentes a superar toda forma de exclusión.
- *Recurso a la informática a fin de optimizar la planificación educativa.* La modernización no es sinónimo de exclusión, a condición de que primen los intereses de la población por encima de los de una elite. Muchas nuevas tecnologías, en particular la informática, pueden contribuir a una transformación positiva de la planificación y la toma de decisiones, a la vez que a una amplia participación de la población en estos procesos. La planificación en particular precisa disponer de instrumentos que faciliten el acopio y el tratamiento de información confiable, en especial de datos básicos en apoyo a la evaluación (24).
- *Incorporación de nuevos aportes tecnológicos en el proceso educativo.* La proliferación de nuevas tecnologías impacta a todos los sectores de la sociedad. El sistema educativo no podría, aunque quisiera, liberarse de este impacto. Se plantea, sin embargo, la cuestión de los cambios que se precisan para que los sistemas educativos puedan beneficiar a toda la población con el acceso a estas tecnologías. Entre dichos cambios

(21) Churchill, S. y otros. "Algérie. Evaluation prototype du système d'éducation et de formation professionnelle. Rapport général". UNESCO, ED/EPP, París, 1989.

(22) A. L. D'Emilio. (Comp.). "Mujer indígena y educación en América Latina". UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, 1989.

(23) UNESCO. "Consulta Regional sobre Investigación en Educación y Toma de Decisiones en América Latina. Informe Final". OREALC, Lima, 1987.

(24) PROAP. "Discussion papers", Round Table on Informatics. UNESCO, ED/EPP, México, 1990.

figura la capacitación de la población para una utilización adecuada de los medios y para adaptarse a las nuevas ofertas. Los sistemas educativos de fines del Siglo XX no pueden vivir al margen del progreso científico y tecnológico, que deben incorporar al proceso educativo tanto a nivel de los contenidos como de los recursos de enseñanza. Los planificadores de la educación deberán formular propuestas específicas en esta dirección.

- *Refuerzo de los vínculos entre la educación, el trabajo y la producción.* Países tanto desarrollados como en desarrollo comparten la preocupación en torno al papel que corresponde a la formación en el trabajo y la producción. Esta preocupación no es de hoy, pero la amplitud que ha tomado el problema del desempleo en todas las latitudes, en particular entre la población joven, replantea la necesidad de una convergencia creciente entre los sectores educativo, laboral y productivo y de un esfuerzo adicional a favor de la planificación interdisciplinaria. Los cambios radicales que se operan en las estructuras productivas (modificaciones en las antiguas profesiones, creación de nuevas estructuras de empleo) tienen consecuencias directas e inmediatas sobre los sistemas y la planificación educativa, que no puede marginarse de estos fenómenos (25).
- *Racionalización en el uso de los recursos tradicionales y movilización de nuevos recursos para la educación.* El horizonte de este fin de siglo permite vislumbrar la continuación de las fuertes restricciones presupuestarias que están repercutiendo en los sistemas educativos. Esta situación está siendo enfrentada por los países en desarrollo mediante dos tipos de acción (26):
  - la racionalización en el uso de los recursos disponibles recurriendo a experiencias de nuevos estilos de gestión. Las preocupaciones en esta dirección se centran, en especial, en mejorar los índices de productividad y de aprovechamiento de los aprendizajes a través de la revisión de los mecanismos de evaluación;

- la movilización de nuevos recursos para la educación. En este sentido se observan esfuerzos tendientes a modificar las estructuras existentes mediante un aumento significativo de las contribuciones de padres de familia, grupos organizados y otros, aunque por esta vía no cabe esperar grandes transformaciones que conduzcan a un aumento substancial de fondos. También existe la posibilidad de obtener una mayor diversificación de las fuentes de financiamiento, a partir de actividades productivas a cargo de los establecimientos escolares (contratos universidad-empresa; escuelas de producción; talleres anexos a escuelas técnicas), de contribuciones del sector privado o de aportes de las familias.

- *Actualización de los marcos legales de la educación.* El tema de la legislación escolar no merece, para muchos responsables de la planificación y de la gestión educativa, una atención particular. Sin embargo, la legislación escolar puede convertirse según su orientación tanto en un obstáculo insalvable como en un poderoso acicate para la renovación de los sistemas educativos. El planificador de la educación deberá tomar conciencia de esta realidad, si quiere aprovechar en todo su potencial este recurso y si estima que, por su vetustez o conservadurismo, merece una actualización en función de las nuevas realidades y expectativas educativas y sociales.
- *Mejoramiento de la calidad de los procesos de planificación educativa.* Para mejorar la calidad de los procesos de planificación es muy posible que haya que dar mayor énfasis –en los próximos años– a la administración de los sistemas y organismos de educación, asumiendo la planificación como un elemento o como una fase de la administración y no como un proceso autónomo. Valdría la pena explorar este enfoque como una hipótesis de trabajo, dentro de la cual la administración educativa tendría como tarea fundamental procurar la articulación entre aquellos elementos o componentes, internos y externos al sistema educativo, que tienen mayor impacto en su desarrollo. Entre los componentes internos cabría citar: las políticas educativas, los procesos de gestión, la disponibilidad de recursos y las técnicas pedagógicas y administrativas; y entre los componentes externos: la cultura, el desarrollo económico, los procesos sociopolíticos y los cambios científico-técnicos.

(25) Nishida K. "Strategy of Educational Planning for the Development of Human Resources". Discussion papers, Commission I, International Congress "Planning and Management of Development of Education". UNESCO, ED/EPP, México, 1990.

(26) Ana María Corvalán. (Comp.). "El Financiamiento de la Educación en período de Austeridad presupuestaria", UNESCO/OREALC, Santiago, Chile, 1990.

Entre los factores que más pueden contribuir al mejoramiento de los procesos de planificación educativa cabe mencionar, en primer lugar, el desarrollo de metodologías innovadoras. En efecto, la optimización en la asignación y en el uso de los recursos y la obtención de financiamientos adicionales exigen la aplicación de nuevos instrumentos y metodologías orientados a estas finalidades.

Pero más importante aún para la optimización de los procesos de planificación educativa, es la capacitación técnica y política de los recursos humanos asignados a esta tarea. En efecto, existe el sentimiento generalizado que una mejor formación de los agentes de la administración educativa constituye un paso esencial para mejorar la calidad de los procesos de planeamiento y administración de la educación. En este sentido, se impone una evaluación y crítica permanente del perfil y de la función de los planificadores y administradores de la educación (27). Las vinculaciones entre sus actuaciones y la calidad de los procesos educativos son estrechas. No cabe esperar una auténtica modernización de la administración ni de la planificación educativa si no se producen cambios sustantivos en las condiciones de profesionalización de sus agentes. El entrenamiento, la ca-

lificación y la formación de cuadros más y más competentes, objetivo perseguido hoy por muchos países, exige una investigación conducente al diseño de programas específicos montados con esta finalidad. Este aspecto no puede dejarse de lado, aun cuando una mayor capacitación pueda estimular la fuga de los cuadros más capaces hacia el área privada. Esta capacitación debe perseguir como primer objetivo la creación de una nueva mentalidad de los dirigentes de la educación, cualquiera que sea el nivel en que están ubicados (central, regional o municipal), ya que en todos ellos se requerirá un cambio de actitud y un manejo apropiado de los aspectos técnicos relativos a la formulación de planes, a su ejecución y a la evaluación de resultados. Además se precisa, hoy más que nunca, una relación estrecha de los planificadores con las realidades económica, científica y técnica, que se encuentran en fase de transformación radical; los programas de formación deben tener en cuenta esta necesidad. Por último, la capacitación debe poner un énfasis especial en los aspectos relacionados con la información –recolección, procesamiento y análisis de datos– dadas sus estrechas relaciones con una toma de decisiones oportuna y adecuada.

---

(27) REPLAD. "Diseño de programas de formación de formadores en planeamiento y administración de la educación". OREALC, Madrid, 1988.

## ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN UN CONTEXTO DE AUSTERIDAD. EL CASO DEL URUGUAY

Aldo E. Solari

*Aldo Solari es uno de los científicos sociales más destacados de América Latina. Desde las diversas posiciones de responsabilidad que ejerciera en Uruguay, su país, como en Santiago de Chile donde fue Director de la División Social de CEPAL, la prolífera obra intelectual de Solari se extendió desde los '50 hasta su muerte en enero de 1989, impregnando en sucesivas generaciones de sociólogos, educadores y economistas latinoamericanos una actitud científica y de reflexión crítica hacia la dimensión social del desarrollo.*

*Con la vuelta hacia el sistema democrático en Uruguay, Solari asumió la vicepresidencia de CODICEN, máxima organismo de la Administración Nacional de la Educación Pública. Solicitado por UNESCO y fundamentado en su amplia experiencia, preparó el presente documento para la reunión de expertos sobre el financiamiento de la educación con el propósito de examinar alternativas para la movilización de recursos en favor de la educación en un período de austeridad presupuestaria. Dicha reunión tuvo lugar en Buenos Aires en noviembre de 1988 y fue presidida por Aldo Solari. Esta fue una de sus últimas actuaciones públicas a nivel internacional.*

En la segunda mitad de la década del 70 y luego de muchos años de estancamiento total, el PIB comienza a crecer y continúa haciéndolo en 1980 y 1981, aunque muy levemente en este último año. En 1982 se produce una abrupta caída de alrededor del 9%, que continúa en 1982, 1983 y 1984. Como consecuencia, en este año el PIB es casi un 17% menor que en 1980. En 1985 –primero del régimen democrático– el PIB se estabiliza y en 1986 y 1987 la tendencia se revierte observándose tasas de crecimiento del 6.6% y el 4.9% respectivamente. Pese a ello, en términos reales, el PIB de 1987 es inferior al de 1980 y de 1981, 5.7% respecto al año más alto (ver Cuadro 1).

El PIB por habitante cae, como es natural, más de lo que lo hace el PIB total, pero muy poco más debido al muy lento crecimiento de la población, producto de la baja natalidad y de una fuerte emigración. Por ello, las cifras que se presentan frecuentemente sobre esta cuestión son erróneas al basarse en proyecciones de población que no corresponden a la realidad. Para mencionar solo un ejemplo, entre 1980 y 1981 el Anuario Estadístico de la CEPAL constata un aumento del PIB del 1.5%

y una caída del PIB por habitante del 3.9%, lo que es insostenible. La población creció entre los censos de 1975 y 1985 en solo un 5.1%; entre los años que se acaban de mencionar sólo puede haberlo hecho en un máximo del 0.7%, por lo que el PIB por habitante creció, aunque levemente, en lugar de disminuir. Por lo tanto, en los años de caída del PIB el mismo por habitante disminuyó muy poco más (ver Cuadro 1).

¿Cuál es la participación del sector educación en el PIB? La respuesta no es simple. En los anuarios estadísticos internacionales solo aparece el gasto público en educación y su participación en el PIB. En el Cuadro 1 puede verse la evolución del PIB a precios constantes desde 1980 en adelante y los respectivos coeficientes de variación global y per cápita.

El cálculo de esta participación plantea un problema muy difícil: ¿se incluye todo, nada o parte del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura? En el Uruguay, por disposición constitucional, la enseñanza pública debe ser administrada por entes autónomos. De acuerdo a la actual legislación ellos son dos: la Administración Nacional de la Educación Pública

(ANEP), bajo cuya jurisdicción se encuentran la enseñanza preescolar, primaria, media y técnica y la formación del personal docente respectivo; y la Universidad de la República que dirige la enseñanza superior. Ambos entes autónomos tienen presupuestos separados y propios, sus actos jurídicos definitivos no son recurribles ante el Ministerio de Educación ni ninguna otra autoridad y solo son pasibles de recursos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y ante el Poder Judicial en materia reparatoria. Es decir, el status jurídico de un acto definitivo de esos entes es el mismo que el de un acto definitivo del Poder Ejecutivo. A su vez, el Ministerio de Educación y Cultura

si bien tiene algunas actividades relacionadas con la educación a través –sobre todo– de sus relaciones con los organismos internacionales y los gobiernos extranjeros, no imparte enseñanza formal, la que se encuentra a cargo de los entes mencionados. Por otra parte, los intentos que se han hecho para determinar a través del estudio del presupuesto del Ministerio la parte atribuible a educación no han dado resultado, porque la clasificación de los gastos en uso no lo permite. Esto explica el hecho que se menciona en la nota al pie del Cuadro 2.

El otro problema mayor lo constituye el gasto privado, sobre el que se volverá más adelante.

**Cuadro 1**

**FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACION  
DATOS DE BASE**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Producto Interno Bruto - PIB (millones de pesos nuevos precios constantes de 1978)	34 808	35 469	32 138	30 257	29 816	29 905	31 879	33 454
PIB total. Indices: 1980=100	100	101.9	92.3	86.9	85.7	85.9	91.6	96.1
PIB por habitante. Indices: 1980=100	100	101.2	91.0	85.0	83.3	82.9	87.8	91.3

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas del Uruguay.

**Cuadro 2**

**PORCENTAJE DE LOS ENTES DE ENSEÑANZA Y DEL MINISTERIO DE EDUCACION  
Y CULTURA SOBRE EL PIB A PRECIOS CORRIENTES EN MILES DE N\$**

Año	Entes de enseñanza	M. de Educación y Cultura (1)	PIB	% de los entes	% del ministerio	% total
1980	2 136 801.2	443 709.3	92 204	2.3	0.5	2.8
1981	3 074 509.9	683 885.9	122 453	2.5	0.6	3.1
1982	3 616 523.3	742 097.9	128 696	2.8	0.6	3.4
1983	4 329 507.6	952 919.3	185 006	2.3	0.5	2.8
1984	5 967 310.9	1 219 720.4	294 359	2.1	0.4	2.5
1985	11 379 954.7	2 449 404.5	528 152	2.1	0.5	2.6
1986	25 392 840.0	5 755 739.0	971 734	2.6	0.6	3.2
1987	45 813 361.0	10 801 080.0	1 700 559	2.7	0.6	3.3

- (1) Las cifras que como total de los gastos públicos en educación aparecen en UNESCO, Statistical Yearbook, 1987 suman a los gastos de los entes públicos de enseñanza un 48% algunos años y otros el 52% del gasto del Ministerio de Educación y Cultura. En este cuadro aparecen los totales porque la parte de gasto en educación del Ministerio es imposible determinarla. Sin duda, difícilmente excedería de un quinto, por lo cual para apreciar el financiamiento de la educación pública lo fundamental es el gasto de los entes de enseñanza.

Un importante análisis de largo plazo, 1961-1987(1), del gasto público en educación permite determinar que su participación más alta en el PIB se dio a fines de la década del 60. En 1968, los entes de enseñanza alcanzan al 3.8% del PIB. En la década del 70 se produce una muy fuerte caída puesto que la participación oscila alrededor del 2.5%. La década del 80 comienza con una participación del 2.3, que se eleva al 2.8% en 1982 como consecuencia de la fuerte caída del PIB ese año frente a un presupuesto de los entes ya en funcionamiento, para volver al 2.3% en 1983 y reducirse al 2.1% en 1984. En esa cifra se mantiene en 1985, primero del gobierno democrático, para luego ascender a 2.6 en 1986 y 2.7 en 1987, muy lejos todavía de los más altos porcentajes históricos. Dentro de esa evolución global se constatan importantes diferencias entre los servicios de enseñanza que hoy forman la ANEP y aquellos que dependen de la Universidad. Los primeros son los que han sufrido variaciones más fuertes. En 1965, el año más alto, su participación en el PIB es 3.2%, para llegar a caer a 1.6 en 1979, 1984 y 1985, exactamente la mitad. En cambio, la Universidad que llega casi al 0.8 en 1969, nunca baja del 0.5 y prácticamente reconquista su participación en 1986 y 1987, en tanto que ANEP solo alcanza al 1.9 y al 2.0 respectivamente.

Por su parte, el Ministerio de Educación que nunca sobrepasa el 0.2% del PIB en la década del 60, dobla su participación en 1979, y la triplica en 1986 y 1987, cuando alcanza el 0.6% del PIB (Cuadro 3).

En consecuencia, la parte del PIB destina-

da a la educación preescolar, primaria o básica, media y técnica ha disminuido fuertemente en el largo plazo y aunque ha tenido una recuperación en los dos últimos años del período democrático, ella ha sido más leve que en el resto del sector. Aparte de otras consecuencias que se examinarán más adelante, tal política es favorable a una mayor concentración del ingreso. En el Uruguay, como en otras partes, el gasto del Estado en educación primaria es el que tiene un mayor efecto distributivo; el 20% más pobre del total de las familias que solo percibían el 7.2 del ingreso total captaba el 45% del gasto educativo en primaria y la mitad más pobre recibía el 80% del beneficio. El gasto en educación secundaria tiene también importantes efectos, aunque menores que el de primaria; el 20% más pobre recibe casi el 25% del mismo. En el otro extremo, el 20% más rico que percibía el 46.3 del ingreso familiar, solo percibía el 7.5% del gasto en primaria y el 11.8% del de secundaria (2).

### Algunas hipótesis

No existen estimaciones confiables del gasto privado en educación, ni respecto al mismo en la enseñanza privada propiamente dicha ni al gasto de las familias en la enseñanza pública. Esta es absolutamente gratuita en todos los niveles en el Uruguay, incluyendo la Universidad, pero como es sabido hay otros costos que las familias deben asumir.

En el marco de esa carencia de datos es posible, sin embargo, formular algunas hipóte-

**Cuadro 3**

**PARTICIPACION DE LOS ENTES DE ENSEÑANZA  
Y DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA EN EL PIB**

Año	CONAE-ANEP	Universidad	Ministerio de Educación	Total
1980	1.8	0.5	0.5	2.8
1981	2.0	0.5	0.6	3.1
1982	2.2	0.6	0.6	3.4
1983	1.8	0.5	0.5	2.8
1984	1.6	0.5	0.4	2.5
1985	1.6	0.5	0.5	2.6
1986	1.9	0.7	0.6	3.2
1987	2.0	0.7	0.6	3.3

(1) Daniel Corbo, Walter Menéndez y Andrés Peri. La evolución de los gastos públicos en educación en el Uruguay en el período 1961 a 1967. CELADU. Montevideo. 1988. Inédito.

(2) Hugo Davrieux. Papel de los gastos públicos en el Uruguay 1955-1984. CINVE-EBO. Montevideo, 1987. Las conclusiones se basan en un estudio del CIESU-CINVE sobre los efectos distributivos del gasto público en el sector educativo.

sis. En primer lugar, el papel decisivo del gasto público en educación, como lo indican las cifras de matrículas que se verán más adelante. El Estado no otorga subvenciones directas a la enseñanza privada, pero ésta, por disposición constitucional, se encuentra exonerada de toda clase de impuestos, contribuciones y tasas. Ese rol del gasto público, que es imposible suponer que sea menos del 80% del gasto educativo total y seguramente está bastante por encima de ese porcentaje, es muy antiguo en el Uruguay.

Una segunda hipótesis, indemostrable pero plausible, es la de que dentro de esa estructura de predominio aplastante del gasto público la participación del gasto privado debe haber aumentado a partir de la década del 70. La caída del gasto público ya referida ha tenido múltiples efectos, entre los cuales debe mencionarse la disminución de los presupuestos de mantenimiento y equipamiento de la educación pública. Esto ha hecho que las asociaciones de padres de alumnos hayan tenido que suplir, de una manera que todo permite suponer es más gravosa que en el pasado, las carencias del gasto público. Este fenómeno tiene una clara e indeseable consecuencia: aumentar la desigualdad de los servicios ofrecidos por el sistema público. La estratificación de los servicios educacionales, la creación de circuitos pedagógicos distintos y desiguales aun dentro del mismo sistema público han sido objeto de análisis recientes motivados por la gran importancia que ha adquirido el fenómeno que, desde luego, tiene otras dimensiones que las que ahora consideramos (3). Como la capacidad de los padres para contribuir está muy desigualmente distribuida, las carencias del gasto público tienden a exagerar las diferencias entre los establecimientos escolares en materia de mantención y equipamiento, hecho que refuerza las otras desigualdades.

El Cuadro 4 indica la participación en el gasto de los diversos niveles del sistema. Es dable observar –lo que confirma los datos anteriores– el crecimiento constante del porcentaje dedicado a la enseñanza superior. En los demás niveles, el cambio más fuerte está constituido por el incremento del gasto del Consejo

Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública; es decir, la administración general y la formación de maestros y profesores. En lo esencial, ese aumento proviene de una política destinada a centralizar una serie de servicios (los de construcción escolar, jurídicos, etc.) por razones de mayor eficiencia y de evitar duplicaciones inútiles. Esa centralización se consolidó en 1987 y explica el salto de 2.6% a 6.7% que se constata, como también parte de la disminución que han sufrido los otros niveles. Si se toma en cuenta este hecho, el gasto al nivel medio se ha mantenido proporcionalmente constante. Existe, en cambio, una caída real en la proporción del gasto de enseñanza primaria. Ello se debe, sobre todo, a que la matrícula de enseñanza primaria común prácticamente no aumenta debido al muy lento crecimiento de la población –casi nulo en los grupos de edad comprendidos en ella– y también a que la matrícula preescolar pública se ha estancado en los últimos años. Lo que no es lógico es el estancamiento de la enseñanza media que, junto con la universitaria, es la que ha tenido un mayor crecimiento. Como se verá más adelante, estos cambios, junto con las limitaciones financieras, se traducen en una fuerte caída en los costos por alumno.

El Cuadro 4 muestra también la distribución de los recursos según destino del gasto. Aunque en el Cuadro 2 se engloba todo el gasto educativo, se ha preferido presentarlo por separado para la ANEP y la Universidad. La causa es la gran diferencia entre ambas instituciones. En la Universidad las remuneraciones del personal no sobrepasan nunca del 65%, en tanto que en la ANEP nunca bajan del 80%. Esa gran diferencia se debe, esencialmente, a la gran disparidad en el porcentaje de los gastos de funcionamiento que en la Universidad es siempre el doble o más del doble que en ANEP. A su vez, esto se explica porque dentro del presupuesto universitario se encuentra el Hospital de Clínicas, el más grande del país. Esto plantea una cuestión importante desde el punto de vista del cálculo del gasto educativo. El Hospital de Clínicas, en cuanto constituye el centro de práctica de los estudiantes de la Facultad de Medicina, es una parte del sistema educativo; pero, por otra parte, es una institución de asistencia médica y, en ese aspecto, debe considerarse como una parte del gasto en salud pública. Esto explica que en algunas estimaciones del gasto público en educación se suprima totalmente la parte asignada al Hospital de Clínicas; en otras, se descarta solo una parte. Esta solución es la más correcta pero enfrenta la dificultad de que es prácticamente imposible distinguir la parte educativa de la asistencial, por lo que se recurre a

---

(3) Juan Carlos Tedesco. Elementos para un diagnóstico del sistema educativo en América Latina en Ricardo Nassit, Germán Rama y Juan Carlos Tedesco. *El Sistema Educativo en América Latina*. Buenos Aires, Kapelusz 1984, págs 30 y ss., y Tedesco *El desafío educativo*. Calidad y Democracia. Buenos Aires. GEL 1987. También en mi trabajo en curso de publicación: *La Desigualdad Educativa; Problemas y Políticas*.

estimaciones. La más común es la de suponer que un tercio del presupuesto del Hospital debe atribuirse a educación y el resto a Salud Pública. Como por otra parte el presupuesto del Hospital corresponde en acerca del 30% a la Universidad, ello significaría que un 20% del gasto que ella hace no debería computarse como gasto público en educación. Debe tenerse presente esta circunstancia porque en todos los cuadros

que se acompañan a este trabajo se presenta el total del gasto de la Universidad como gasto público en educación debido a las dificultades para hacer las distinciones adecuadas.

Otro rasgo de la distribución del gasto es la muy baja significación del porcentaje de inversiones, particularmente en ANEP. El porcentaje más alto en el lapso considerado es el 6.9% del total y, en algún año, es menor del 4%. La

**Cuadro 4**

**GASTOS PÚBLICOS DEL SECTOR EDUCACION (1)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1988	1987
Total gastos públicos en educación (miles de nuevos pesos)	2 136 801	3 074 510	3 616 523	4 329 507	5 967 311	11 379 954	25 392 840	45 813 361
En % del PIB	2.3	2.5	2.8	2.3	2.1	2.1	2.6	2.7
En % de los Casos Totales del Gobierno	13.5	13.6	10.2	11.6	11.0	10.6	13.1	13.3
1. Total Gastos Públicos Ordinarios en Educación	2 034 629	2 890 907	3 398 781	4 152 353	5 411 586	10 307 834	23 534 918	42 764 024
a) Distribución según destino del gasto ANEP								
Remuneraciones	82.1	79.9	80.2	82.0	86.2	85.3	80.3	80.4
Funcionamiento	13.6	14.3	12.9	13.5	10.2	9.0	13.6	12.8
Inversiones	4.3	5.8	6.9	4.5	3.6	5.7	6.1	8.8
UNIVERSIDAD								
Remuneraciones	64.3	60.7	65.3	64.3	56.3	58.2	62.1	81.9
Funcionamiento	26.7	30.0	29.2	31.3	22.1	26.1	28.5	29.8
Inversiones	9.0	9.3	5.5	4.4	21.6	15.7	9.4	8.3
b) Distribuc. del Gasto Público por niveles de Educación								
Educación básica y prebásica (incluye adultos)	45.8	43.4	44.2	42.5	42.4	40.7	38.9	37.6
Educación media total	32.0	32.7	33.1	33.4	32.2	31.8	30.6	29.2
General	19.6	20.3	20.8	20.8	20.0	19.6	19.0	18.1
Técnico-Profesional	12.4	12.4	12.3	12.6	12.2	12.2	11.6	11.1
Administración General de los niveles anteriores y formación de maestros y profesores	2.3	2.1	2.3	2.5	2.2	2.4	2.6	6.7
Educación Superior	19.9	21.8	20.4	21.6	23.2	25.1	27.9	26.5
2. Total Gastos Públicos de Capital en Educación	102 172	183 602	217 742	177 154	555 724	1 072 120	1 857 922	3 049 337
a) Inversiones	102 172	183 602	217 742	177 154	555 724	1 072 120	1 857 922	3 049 337
b) Servicios de Deuda	-	-	-	-	-	-	-	-

(1) Calculado sobre el gasto total de los entes de enseñanza sin incluir parte alguna del gasto del Ministerio de Educación y Cultura.

Universidad exhibe porcentajes más altos, en algunos años muy importantes, pero de todas maneras bajos en general. Uno de los efectos de la crisis financiera en el caso de la ANEP es que ha convertido al organismo en una especie de gigantesca máquina, para las dimensiones del Uruguay, de pago de sueldos. Del 80% que significan del gasto total, aproximadamente, 3/4 son remuneraciones de funcionarios docentes y 1/4 de administrativos. Las proporciones de los primeros es un poco menor en el caso de la Universidad.

En las estadísticas que los organismos internacionales y nacionales publican sobre el gasto educativo, nunca se encuentran datos sobre financiamiento externo ya sea bajo la forma de préstamos o de donaciones. La razón principal es que el aporte de esa naturaleza ha sido siempre de muy escasa cantidad en el Uruguay. Esporádicamente y en períodos diversos han existido misiones de cooperación técnica, por ejemplo, que han contribuido a estudios sobre la situación del sistema educativo. Los mismos han actuado generalmente al nivel del Ministerio de Educación y no aparecen en los presupuestos de los entes de enseñanza.

Lo mismo ocurre con equipos de cooperación técnica que, en raras ocasiones, han actuado en los entes de enseñanza mismos. Su aporte aparece en el gasto de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y ha sido también de escasa significación.

Por último, las operaciones que implican la utilización de insumos externos están contabilizadas en el presupuesto de los entes de enseñanza. Para todo el presupuesto 1985- 1990, la partida prevista en ANEP es de US\$ 5 500 000 y de 3 000 000 para la Universidad. Lo gastado de los mismos aparece en las erogaciones de los entes contabilizados en nuevos pesos uruguayos. En suma, aunque aparez-

can expresados en dólares porque tienen un destino especial, se trata de recursos internos.

## Principales Tendencias del Sistema Educativo en el Período 1980-1987

### Prioridades

Sería difícil identificar rectificaciones en las prioridades de la política educacional derivadas de la mayor estrechez financiera. Con las salvedades que se anotarán respecto a lo ocurrido en el período democrático, la crisis se trajo, sobre todo, en una declinación muy grande de las remuneraciones del personal.

La caída de la participación del sector educativo en el PIB ya señalado obedece a un cúmulo de factores. Entre ellos no está el que haya habido cambios importantes en el porcentaje de los gastos del gobierno en el PIB. Representaban el 24.9% en 1974 y el 25.9% diez años después, si bien es cierto que esta última cifra no incluye el llamado déficit parafiscal que significa el 4.9%. La transformación fundamental deriva del papel creciente que han tenido el financiamiento de los servicios de la deuda externa, las transferencias a la seguridad social y los gastos en defensa y seguridad. En 1987, el Ministerio de Defensa Nacional y el del Interior insumen casi un quinto de los gastos del gobierno central, 19.1 exactamente, las transferencias financieras al sector seguridad social el 16.9% y los intereses de la deuda significan el 8%. Estos tres rubros insumen pues el 44% de todo el presupuesto. En el pasado, los servicios de la deuda no tenían importancia, las transferencias a la seguridad social eran una proporción mucho menor y lo mismo ocurría con Defensa y Seguridad. La situación en los años 1980-1987 en cuanto a la participación en el presupuesto del gobierno aparece en el Cuadro 5.

**Cuadro 5**

### PORCENTAJE DE LOS ENTES DE ENSEÑANZA Y DEL MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA EN EL PRESUPUESTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Año	CONAE-ANEP	Universidad	Ministerio de Educación	Total
1980	10.6	2.9	2.8	16.3
1981	10.6	3.0	3.0	16.6
1982	8.1	2.1	2.1	13.3
1983	8.7	2.3	3.5	14.5
1984	8.5	2.5	2.2	13.2
1985	8.0	2.6	2.3	12.9
1986	9.4	3.7	3.0	16.1
1987	9.8	3.5	3.2	16.5

Es justo señalar que un cambio de cierta importancia se ha producido desde 1985 durante el período democrático. En 1984 el Ministerio de Defensa y el de Interior insumían el 23.7% del presupuesto contra el 19.1 señalado en 1987, a su vez, los entes de enseñanza subieron del 11.0 al 13.3 en el mismo período. De todos modos, la rigidez financiera es muy alta y no es dable esperar grandes aumentos en la participación del sector educativo en el PIB como para que vuelva a los niveles de fines de la década del 60, al menos en el corto plazo.

Durante el llamado "proceso cívico-militar" los recursos del sector educativo aumentaron menos que el PIB cuando éste creció y disminuyeron más que su baja cuando ella se produjo. La consecuencia básica fue la disminución de la calidad del equipamiento pero, sobre todo, la aludida disminución de las remuneraciones reales. No hubo, sin embargo, políticas que tendieran a producir cambios o reformas estructurales. El régimen percibía al sistema educativo como dominado por docentes de izquierda y su principal empeño fue eliminarlos de los cuadros funcionales. De esa manera, alrededor del 20% de los docentes de primaria, algo más del 10% en secundaria y muy pocos en la enseñanza técnica fueron destituidos por razones políticas o gremiales y restituidos a sus funciones por las autorida-

des democráticas de acuerdo a las leyes que se dictaron en la materia.

El Cuadro 6 constata la evolución de los recursos en términos reales e ilustra las consideraciones que se han hecho en este numeral y el anterior. El Cuadro 6 proporciona, lamentablemente sólo hasta 1984, la proporción de los diversos gastos del gobierno según funciones. Las variaciones desde entonces son las que se han señalado en el análisis precedente.

Parece pertinente agregar algunas reflexiones sobre el posible futuro del gasto público en educación. Una limitación, común con casi todos los países de la región, es el peso de los intereses de la deuda externa. En 1984 ellos representaban el 8% del PIB, o sea casi el cuádruple de la participación en el mismo durante ese año. En 1987, la carga es un poco menor pero se sitúa de todos modos por encima del 7%, lo que es menos del triple de la que tienen los entes de enseñanza. Aun en la previsión optimista de que el peso de la deuda externa disminuya en relación con el PIB en el futuro, seguirá constituyendo una limitante de importancia.

Existe otra rigidez que, como no ocurre con la anterior, es específica del Uruguay en cuanto a la importancia que tiene. Se trata de la seguridad social. Esta insume una parte del PIB que es mayor que los intereses de la deuda exter-

**Cuadro 6**

**EROGACIONES DE LOS ENTES DE ENSEÑANZA Y EL MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA EN VALORES REALES DE 1980 INDICE 100 (1980) EN MILES DE N\$**

Año	CONAE-ANEP	Universidad	Total entes	Min. E. y Cult.	Total
1980	1 680 905.3 (100)	455 895.9 (100)	2 136 801.2 (100)	443 709.3 (100)	2 580 510.5 (100)
1981	1 793 363.3 (106.7)	500 221.1 (109.7)	2 293 584.4 (107.3)	510 164.0 (115)	2 803 748.4 (108.7)
1982	1 804 045.3 (107.3)	463 514.8 (101.7)	2 267 560.1 (106.1)	465 295.4 (104.9)	2 732 865.5 (105.9)
1983	1 427 784.3 (84.9)	391 568.8 (85.9)	2 819 353.5 (85.1)	400 416.7 (90.2)	2 219 770.2 (86.0)
1984	1 239 150.4 (73.7)	374 637.3 (82.2)	1 613 787.6 (75.5)	329 822.4 (74.3)	1 943 610.0 (75.3)
1985	1 339 363.3 (79.7)	447 722.0 (98.2)	1 787 085.3 (83.6)	384 649.6 (86.7)	2 171 734.9 (84.2)
1986	1 629 224.0 (96.9)	631 031.8 (138.4)	2 260 255.8 (105.8)	512 326.9 (115.5)	2 772 882.7 (107.5)
1987	1 832 465.8 (109.0)	660 246.0 (144.8)	2 492 711.8 (116.7)	587 688.4 (132.4)	3 080 400.2 (119.4)

na y los gastos en policía y Defensa Nacional sumados. Este hecho es la consecuencia del notable envejecimiento de la población uruguaya, sólo comparable al de los países desarrollados (4). En el censo de 1963, los mayores de 60 años eran el 11.6% de la población; en el de 1975 alcanzaban el 14.3 y en 1985 eran el 15.7%. El crecimiento de la población de 65 años es todavía mayor. Pasó del 7.6%, al 9.8% y al 11.1% en las mismas fechas. Este hecho es la consecuencia del envejecimiento de la población "vieja", si es correcto hablar así. Entre 1975 y 1985, la población total del país sólo creció en un 5.4%, la de 60 a 64 en el 7.5%, la de 65 a 69 en el 9.5%, la de 70 a 74 en un 18.9%, la de 75 a 79 en un 24.1%, la de 80 a 84 en un 39.8% y la mayor de 85 en un 32.4%.

El fenómeno del envejecimiento, acompañado de un sistema jubilatorio sumamente flexible, ha ido aumentando el gasto en seguridad social y la carga que recae sobre la población activa. En 1955 existían 4.3 ocupados por cada pasivo; en 1983 solamente 1.5. Actualmente la proporción está alrededor de 1.3. Se comprende, entonces, que una parte muy considerable del presupuesto del gobierno —cerca del 20%— esté constituida por las transferencias a la seguridad social. En el futuro próximo actuarán una serie de factores, imposibles de analizar aquí, algunos de contradictorio signo. De todas maneras, el papel del gasto en seguridad social difícilmente puede disminuir; debe pensarse que aumentará. Sobre todo si se tiene en cuenta la importancia creciente de los "viejos" desde el punto de vista electoral y la legitimidad que los partidos políticos y la población en general conceden a un tratamiento favorable de los jubilados y pensionistas. Me permito reproducir algunas consideraciones del artículo que acabo de citar: "Todo esto permite comprender las razones por las cuales el problema jubilatorio está siempre en el centro del debate entre los partidos políticos.

Ese debate permite constatar un hecho interesante que, paradójicamente, es una omisión. Se ha insistido y se continúa insistiendo en que el enorme aumento del gasto militar y policial previo y concomitantemente al llamado "proceso cívico-militar", junto con el pago de los intereses de la deuda externa, impone límites insuperables al propósito compartido por todos los partidos políticos de aumentar considerablemente el gasto en educación y en salud, tan drásticamente reducido durante aquél.

---

(4) Aldo E. Solari. El envejecimiento de la población uruguaya treinta años después en Cuadernos del CLAEH N° 43. 1987.

Esto es evidente. Pero es también cierto que el gasto en seguridad social, cuyo monto es más del doble que el gasto de Defensa-Policía y un poco mayor, incluso, que este con los intereses de la deuda sumados, también trazan un límite, cosa que nadie señala directamente.

Cuando mucho, el Poder Ejecutivo sostiene que para calcular el porcentaje que en el presupuesto tienen educación y salud deben sustraerse de su total las remesas por intereses de la deuda y las transferencias a la seguridad social, sobre todo cuando se compara con el pasado, cuando ambos no existían o tenían muy poca entidad.

De todos modos, la omisión dice mucho sobre el estado de la conciencia colectiva en la materia. La deuda externa y el gasto militar-policial pueden (más bien se diría que deben) ser responsabilizados por el bajo gasto en educación y salud; pero ello no puede ocurrir con las transferencias a la seguridad social, pese a que ellas introducen una rigidez de por lo menos igual magnitud que los primeros. En otras palabras, la omisión es otro hecho que demuestra que el derecho de los jubilados a percibir remuneraciones razonables es percibido como justo por la sociedad". (5)

Estas consideraciones permiten comprender que no es fácil esperar modificaciones que redunden en un aumento realmente importante del gasto educativo. Obviamente, manteniendo el mismo porcentaje del PIB si este aumenta, aquel también lo hará en términos reales. Pero esto significaría un crecimiento de escasa significación cuando se le compara con la grave crisis financiera por la que atraviesa el sistema y no devolvería al sector la participación que llegó a tener en el pasado. El gobierno democrático ha disminuido el gasto en seguridad y defensa y ha aumentado sensiblemente el dedicado a la educación. Nuevas disminuciones del primero no son imposibles, pero es difícil que puedan tener una importancia significativa. Más peso puede tener un cambio de prioridades que vaya disminuyendo la participación del Ministerio de Educación y Cultura en el PIB trasponiéndola a los entes de enseñanza. En ese sentido sería posible elevar el gasto de los entes al 3% o algo más del PIB en un plazo relativamente corto; pero para alcanzar la participación que tuvieron a fines de la década del setenta se requeriría un tiempo mucho mayor.

Por ello sería imposible ignorar la importancia que reviste un más racional y eficiente uso de los recursos actualmente disponibles.

---

(5) Aldo E. Solari. *Ibidem*. págs. 19-20.

Sería imposible analizar aquí este tema que en alguna medida escapa a los objetivos de este trabajo. Pese a ello vale la pena mencionar algunas cuestiones que tienen que ver con el problema de un mejor uso de los recursos. En el caso de la enseñanza primaria dos cuestiones saltan a la vista. La primera, es que la proporción de los cargos llamados de docencia indirecta (Inspectores, Directores, Maestros, secretarios, etc.) es demasiado alta. Cerca de 1/3 de todo el personal docente reviste en esa categoría que es, además, la más costosa. El otro problema lo constituye la escuela rural. El país mantiene más de 1 300 escuelas rurales, que emplean a más de dos mil docentes para una matrícula que no llega a 35 000 alumnos y que disminuye constantemente. Existen muchas escuelas con menos de 10 alumnos y un porcentaje significativo que no alcanza a 5. Ambos problemas, como es obvio, solo son solubles a largo plazo a través de una política sistemática que racionalice los gastos de docencia indirecta y que cree nuevas formas de servicio a la población rural. No es ni siquiera necesario mencionar las graves dificultades y resistencias que una política de esa naturaleza despertaría.

Consideraciones análogas habría que hacer sobre el actual Consejo de Educación Técnico Profesional –anteriormente Universidad del Trabajo del Uruguay– que mantiene una enorme cantidad de cursos que poco o nada tienen que ver con las exigencias del desarrollo.

En una sociedad en la que la influencia de las corporaciones de educadores es muy fuerte, todas estas reformas provocan resistencias muy intensas y no se puede ser optimista so-

bre un mejor uso de los recursos dedicados al sistema educativo que permita paliar su insuficiencia.

### **El nivel prebásico**

(Ver cuadro 7). Omito las consideraciones, bien conocidas, sobre la importancia de este nivel y el papel que se le asigna en la preparación del niño para enfrentar la vida escolar, propiamente dicha, de manera exitosa. Las cifras indican un crecimiento muy considerable de la matrícula pública desde 1980 a 1983 y a partir de ese año, un estancamiento total. En cambio, la matrícula de la enseñanza privada crece casi un 50% entre 1983-1987. El fenómeno subyacente es un aumento muy considerable de la demanda social por educación preescolar. Al no ser atendida esa demanda por el sector público se vuelca sobre el privado, cuyo aumento se produce en los más heterogéneos niveles de calidad y a costos muy diferentes para las familias que acceden a él. A su vez, la demanda social aumenta porque la participación de la mujer en la ocupación ha crecido notablemente. Como consecuencia de la baja general de los ingresos de los asalariados, una de las estrategias de las familias para mantener o ver disminuidos en menor proporción aquellos, ha sido aumentar el número de los que trabajan. En relativamente pocos años la participación femenina ha pasado del 29 al 45% y una de las consecuencias es la necesidad de tener un lugar donde dejar a los niños a las horas en que los horarios laborales de los padres coinciden. Siendo muy escasos en relación con otros países, el sistema de

**Cuadro 7**

### **EVOLUCION CUANTITATIVA DE LA EDUCACION PREBASICA**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Sector público más privado</b>								
Matrícula	42 444	44 415	49 539	53 999	54 454	55 092	55 524	58 915
Personal docente	...	...	...	...	1 784	2 012	...	...
Establecimientos	779	722	850	928	890	968	978	1 141
<b>Sector público</b>								
Matrícula	31 791	33 714	38 621	41 358	41 073	40 979	40 978	41 240
Personal docente	1 001	...	1 026	...	...	...	...	...
Establecimientos	554	564	580	...	651	729	744	883
<b>Sector privado</b>								
Matrícula	10 653	10 701	10 918	12 641	13 381	14 113	14 546	17 675
Establecimientos	225	218	270	...	239	239	234	258

guarderías es una necesidad que se vuelca sobre el sistema preescolar. Al no encontrar respuesta en el sistema público, casi el 30% de la matrícula se encuentra en el privado.

En alguna medida estas cifras son engañosas. Existe una gran cantidad de locales privados, generalmente pequeños, a los que concurren niños en edad preescolar y que tienen generalmente una función más de guardería que educativa y que cuando asume ésta lo hacen de manera insuficiente porque el personal

carece de preparación para ella. Por esta causa es mejor razonar sobre la matrícula oficial y privada habilitada o autorizada. Pero el fenómeno que se acaba de señalar evidencia que la mayoría de la población está demandando servicios de guardería y preescolares y que la satisfacción de la misma está limitada por la débil oferta de servicios públicos

En definitiva, solamente el 38% de la población del tramo de edades 3-5 años se encuentra atendida.

1987		
Población 3-5 años	Matrícula Preescolar 3-5 años	Porcentajes
153 700	58 879	38.3

**Fuente:** Población: Dirección General de Estadísticas y Censos-VI Censo General de Población. Matrícula: Consejo de Educación Primaria-Departamento de Investigación y Planeamiento Educativo.

Las autoridades de la Administración Nacional de la Educación Pública a los efectos de impulsar la extensión de la educación preescolar han definido como estrategia la de universalizar el nivel de educación a 5 años, una meta relativamente accesible en corto tiempo sin perjuicio de un crecimiento en las restantes edades.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, la población de edad de 5 años que participa

de los servicios de educación preescolar asciende al 75%.

Quedan en consecuencia sin atención algo menos de 13 000 niños de 5 años, ya que la matrícula que figura en el cuadro no considera las guarderías y jardines de infantes privados no autorizados que en número considerable existen en diferentes puntos de Montevideo y otras ciudades del país.

1987			
Población 5 años	Matrícula Preescolar 5 años	Diferencia	Porcentaje
53 200	39 670	13 530	74.5

La meta sería la de escolarizar el 100% de la población de 5 años de edad, en el plazo de dos años.

No basta, sin embargo, con alcanzar esa meta de cualquier manera. Es necesario que en las zonas que sufren de carencias más graves se multipliquen los jardines llamados asistenciales que, a la par de proporcionar una buena educación preescolar, hagan llegar servicios de alimentación adecuados y de seguimiento en materia de salud. La sociedad percibe, de una manera en general correcta, que la oferta pública de educación preescolar sufre de desigualdades considerables, que existen establecimientos que son mucho mejores que otros por la calidad del personal docente que tienen, por los servicios que prestan, etc. Esto produce, para citar solo un ejemplo, que para inscribir a los hijos en determinados establecimientos se formen colas desde la tarde

anterior al día en que se inicia la inscripción y se ejerzan toda clase de influencias para eludir la necesidad de ir a la cola. Es indispensable atacar fenómenos de ese tipo e impulsar un proceso por el que los establecimientos mejores estén al servicio de los sectores de la población más desvalidos.

### **Educación primaria**

(Ver cuadro 8). El censo de 1985 proporciona una útil aproximación al tema de la cobertura del sistema escolar en sus distintos niveles.

En términos globales, al nivel de educación primaria la situación parece relativamente satisfactoria. De 325 000 niños de 6 a 11 años asisten 306 700, es decir el 94.4%. De los 10 600 que nunca asistieron, 8 800 tienen 6 años y las cifras de las edades posteriores

Cuadro 8

## EVOLUCION CUANTITATIVA DE LA EDUCACION BASICA

	1980	1981	1982	1983	1964	1985	1986	1987
<b>Sector público más privado</b>								
Matrícula	331 247	335 600	343 957	350 078	350 390	356 002	352 459	354 177
Tasa bruta de escolarización (%)	106	...	...	109	108	110	108	107
Personal docente	15 676	15 676	16 821	17 036	15 027	16 068	16 212	16 568
Número de alumnos por maestro	21	21	20	21	23	22	22	21
Establecimientos	2 298	2 294	2 294	2 295	2 321	2 367	2 371	2 382
Número de alumnos por Escuela	144	146	149	153	151	151	149	149
<b>Sector público</b>								
Matrícula	277 018	280 325	288 469	298 618	300 098	310 239	303 232	300 382
Personal docente	13 446	13 446	14 563	...	12 743	13 227	13 482	13 841
Número de alumnos por maestro	21	21	20	...	24	23	22	22
Establecimientos	2 065	2 051	2 049	...	2 079	2 128	2 130	2 142
Número de alumnos por escuela	134	137	141	...	144	142	142	140
<b>Sector privado</b>								
Matrícula	54 229	56 275	55 488	51 460	50 292	54 763	49 227	53 795
Personal docente	2 230	2 230	2 268	...	2 284	2 841	2 730	2 727
Número de alumnos por maestro	24	25	24	...	22	19	18	20
Establecimientos	243	243	242	...	242	239	241	240
Número de alumnos por escuela	223	232	229	...	208	229	204	22 4

Fuente: Anuario Estadístico. Uruguay.

demuestran que a menos 8 000 asistirán, con lo que el porcentaje se eleva al 96.8%. Otra manera de calcular sería tomar la población de 7 a 12 para evitar el efecto de los que no entrarán a enseñanza primaria a los 6 años, aunque esto lleve a incluir los de 12 años que terminaron la escuela y que no siguen estudiando. En ese caso, el porcentaje sería de 96.3%. Si se considera que hay un porcentaje de incapaces totales para ingresar al sistema educativo, las cifras indican que prácticamente la totalidad de la población asiste durante 6 años al mismo. En otras palabras, todos los niños concurren a la enseñanza primaria el tiempo suficiente para egresar de ella y una parte lo hace durante un lapso mayor. Sin embargo, no todos egresan. La tasa aparente de egreso se sitúa alrededor de un poco más del 80%.

La matrícula de la educación primaria común está prácticamente estancada. La causa es que habiendo alcanzado a la casi totalidad de la población matriculable, ésta prácticamente no crece ni crecerá previsiblemente en el

inmediato futuro. Este hecho favorece, a primera vista, la prestación adecuada del servicio desde que la demanda social se mantiene en los mismos términos. Sin embargo, el problema es mucho más complejo. Un lentísimo crecimiento de la población como el que constatan los censos entre 1963 y 1985, como consecuencia de la muy baja natalidad y la emigración internacional, se ha acompañado de una movilidad territorial bastante importante.

Una primera variable para acercarse al problema lo constituye la distinción entre matrícula urbana y rural. La población rural disminuye constantemente y la matrícula de las escuelas rurales también lo hace en la misma forma. En 1982 había 40 683 inscritos, en 1987 solo 36.473, una disminución de algo más del 10% en apenas cinco años. Los niños rurales entre 6 y 11 años son 45 300 en el censo de 1985. En ese año la matrícula rural fue de 38 470 alumnos, lo que daría un porcentaje de asistencia mucho menor que el señalado para el total del país. Los niños de 6 a 11 eran

Cuadro 9

**POBLACION DE 6 AÑOS Y MAS DE EDAD POR ASISTENCIA A LA ENSEÑANZA REGULAR, SEGUN GRANDES AREAS. SEXO Y GRUPO DE EDADES (EN MILES)**

Grandes áreas sexo y grupo de edades	Población de 6 años y más de edad por asistencia a la Enseñanza Regular				
	Total	Asisten	Asistieron	Nunca asistieron	Ignorado
Total país					
Total	2 630.7	605.7	1 882.1	128.9	13.9
06-11	325.0	306.7	5.5	10.6	2.3
06	53.5	43.1	.4	8.8	1.2
07	54.6	52.8	.8	.7	.3
08	56.1	54.7	.8	.3	.3
09	55.2	53.8	1.0	.3	.2
10	54.2	52.6	1.2	.2	.2
11	51.4	49.7	1.4	.2	.1
12-17	288.6	203.5	82.3	1.4	1.3
12	51.2	47.3	3.0	.2	.7
13	47.6	41.1	6.1	.2	.1
14	49.0	36.9	11.8	.3	.1
15	47.3	30.7	16.3	.2	.1
16	48.4	26.4	21.5	.3	.2
17	45.1	21.1	23.7	.2	.1
18-24	314.5	66.4	244.2	3.0	.9
18	44.2	15.9	27.9	.4	.1
19	43.1	12.8	30.0	.3	.1
20	44.7	9.9	34.3	.4	.1
21	44.9	9.0	35.4	.4	.1
22	45.8	7.4	37.8	.4	.2
23	46.2	6.2	39.5	.5	.1
24	45.5	5.4	39.5	.5	.1
25-29	216.4	14.4	198.6	2.7	.7
30-39	370.8	7.6	354.2	7.5	1.5
40 y más	1 115.4	7.1	997.4	103.7	7.2

279 700 y la matrícula urbana 271 841, o sea el 97.2 por ciento. Pero esto ignora los 11 812 alumnos que ese año estaban matriculados en educación especial que es totalmente urbana. Si ellos se sumaran, se superaría la población urbana matriculable. La explicación es que un porcentaje de cierta entidad de niños que viven en zonas rurales concurren a escuelas urbanas.

El despoblamiento de las áreas rurales y la declinación de la matrícula plantean problemas de muy difícil solución. El país cuenta con 1 350 escuelas rurales, lo que significa que en promedio hay 27 alumnos por escuela, lo que es bajísimo. Este promedio oculta enormes diferencias departamentales, desde los 46 alumnos que en promedio hay por escuela en Canelones hasta los 13 que hay en Flores. Existen 644 escuelas rurales, la mitad de las mismas con un promedio que es inferior a los 24 alumnos. Es fácil comprender, para citar un

ejemplo, que los 421 alumnos matriculados en las escuelas rurales de Flores, más de 30 significan escuelas de menos de 10 alumnos, incluso de menos de 5. Ya no se trata de verdaderas escuelas, sino de una especie de enseñanza particular financiada con fondos públicos. Si se agrega que hay más de 2 300 docentes rurales, se tiene una idea de la bajísima proporción de alumnos por maestro.

El anverso de esta despoblación de las escuelas rurales lo constituye la superpoblación de muchas escuelas urbanas públicas. En este aspecto, una parte se debe a las deficiencias de la oferta global, pero lo más importante está constituido por el fenómeno de la movilidad territorial de la población mencionado más arriba. Entre el censo de 1963 y el de 1975 un solo departamento, Lavalleja, disminuyó su población en números absolutos. Entre el censo de 1975 y el de 1985 Lavalleja continuó disminuyendo pero se agregaron 6 departamen-

tos más, a saber, Durazno, Flores, Florida, Río Negro, Soriano y Tacuarembó. Por otro lado, existen departamentos como Canelones y Rivera que han visto crecer aceleradamente su población. A ello debese agregar el desplazamiento poblacional dentro de una misma ciudad. El caso de Montevideo es típico al respecto. Determinadas zonas han experimentado fuertes descensos de su población, otras se han mantenido y un tercer grupo registra aumentos considerables. Ahora bien, por razones obvias, la distribución espacial de la oferta de locales escolares tiene una rigidez muy alta y, en buena medida, se adapta más a la distribución de la población en el pasado que a la que existe actualmente. Como consecuencia, el número de alumnos por maestro que en las escuelas urbanas es muy aceptable cuando el sistema es considerado globalmente, oculta desde clases superpobladas a muchas subpobladas dentro de la misma ciudad.

La realidad escolar exige la adopción de medidas que contribuyan al mejoramiento del proceso enseñanza-aprendizaje. Existen grupos superpoblados en los cuales debe mejorarse la relación maestro-alumno, así como en muchos casos desdoblarse escuelas que funcionan en doble turno con más de quinientos alumnos.

La matrícula de educación común en 1987 correspondiente a las escuelas urbanas públicas del país ascendió a 271 113 alumnos. Los grupos de clase en las escuelas urbanas fueron a su vez 9 404. En consecuencia, el promedio de alumnos por grupo en las escuelas urbanas es de 29 escolares. Este promedio corresponde al número de alumnos por clase que puede considerarse óptimo en enseñanza primaria.

Sin embargo, ese promedio no refleja la realidad específica de un número considerable de escuelas ubicadas en zonas de importante densidad de población. En la realidad, la matrícula no se distribuye homogéneamente entre todas las escuelas. En este aspecto se registran importantes desigualdades de una zona a otra y de una escuela a otra.

En 1987, 543 grupos en escuelas urbanas tenían 41 y más alumnos de los cuales 275 correspondían a Montevideo y 268 al interior urbano. Del estudio realizado sobre la composición de estos 543 grupos, resulta que el promedio de alumnos por clase de los mismos es de 45. Como se aprecia, estas cifras superan largamente los niveles deseables en cuanto al número de alumnos que deben integrar un grupo escolar para el adecuado aprovechamiento de los cursos. Se impone, en consecuencia, la reducción del número de alumnos de estos 543 grupos y la meta propuesta es llevar los mismos a 35 alumnos.

El hecho de que cerca de un quinto de la población que ingresa a primaria no egrese se debe, sobre todo, a la importancia de la repetición. En 1986, el porcentaje general de repetidores fue del 11.38%. Si se consideran los últimos años parece existir una tendencia a una leve disminución del mismo, pero ésta no es importante ni tampoco continua. Ese promedio general sintetiza grandes diferencias. En el primer curso, el porcentaje es del 21.58%, en el último es de 4.18; más de 1/5 de los alumnos repiten en primer año. En años anteriores esa proporción se acercó a 1/4. Si se piensa que un 13% repite en segundo año y que una altísima proporción de los mismos ya lo había hecho en primero se concluye que 1 de cada 10 alumnos al menos demora cuatro años en aprobar los dos primeros.

Estos porcentajes diferenciales por curso escolar con ser muy significativos, son menos importantes que los que se dan entre diferentes escuelas. Para no abrumar con cifras nos referiremos a Montevideo y Paysandú. En el primer departamento existen 129 escuelas de enseñanza común. De ellas, 44, más de la tercera parte, tuvieron en 1986 índices de repetición en el primer curso entre el 25% y el 35% y 24 entre el 35 y el 54%. Es decir, que más de la mitad de las escuelas tuvieron índices superiores al 25%. Frente a un promedio general de repetición del 13% para el segundo curso, existen 11 escuelas, casi el 10%, donde el promedio está entre el 25 y el 34%. En Paysandú, de 30 escuelas urbanas, 9 están entre el 25 y el 34% y 6 entre el 35 y el 54%, o sea que la mitad exactamente está por encima del 25%. En el segundo curso solo una escuela tiene entre el 25 y el 34%, pero dos exceden del 35%, otra vez el 10%.

La localización de esas escuelas con altos índices de repetición se da en las zonas más deprimidas económica y socialmente de las respectivas ciudades.

Estos índices son reveladores de una serie de fenómenos. Por una parte, como se ha señalado más arriba, de las graves dificultades que determinados grupos sociales tienen para superar las exigencias del medio escolar. Por otra parte, de un fenómeno que tiene graves consecuencias. El índice de uno de ellos es la importancia de la extraedad, es decir de los alumnos con edades superiores a las que teóricamente corresponde al curso en que están matriculados. En consecuencia, altas tasas de repetición y causa de deserción. Deserción no en el sentido de que los alumnos asistan al sistema menos de seis años, sino que se retiran de la escuela sin haber aprobado los seis años previstos por el Plan.

La repetición es, pues, el problema central que enfrenta nuestra escuela, particularmente la pública.

La importancia de la repetición está ligada de una manera no suficientemente esclarecida a falta de investigaciones sobre el punto, al muy corto horario escolar. El país logró, en un largo proceso, la universalización de la enseñanza primaria sobre la base del doble turno en las escuelas públicas y un horario escolar reducido a 720 horas anuales, consecuencia de cuatro horas diarias, gran cantidad de feriados y largas vacaciones. Ninguno de estos fenómenos puede atribuirse a la estrechez de los recursos puesto que es muy anterior a ello; existía ya en las épocas en que la participación de los entes de enseñanza en el PIB fue la más alta de la historia. Más aún, aunque pueda resultar paradójico, es en el marco de la crisis financiera que se han tenido recursos para ensayar en el curso de este año de 1988 un incremento selectivo del horario escolar aumentando cuatro horas por semana los cursos en determinadas escuelas. Esto significa un aumento del 20% en el horario escolar y se aplica a una cantidad que oscila entre un cuarto y un quinto de los grupos escolares totales urbanos de la enseñanza pública. Los mismos han sido seleccionados en función de los índices de repetición, muy altos, que han mostrado en años anteriores. Como es de imaginar, la distribución de esos grupos tiene una correlación positiva muy alta con la de los estratos sociales más deprimidos. No se pueden esperar resultados espectaculares, puesto que la repetición depende de muchos otros factores ajenos al horario escolar; pero partiendo de la base de que casi toda la población se encuentra inscrita en el sistema durante el tiempo necesario para egresar de él, el papel de los factores endógenos cobra mayor importancia. Y, como ya se ha señalado, es indispensable ir disminuyendo las diferencias entre los establecimientos educacionales públicos, que debe haber incluso aumentado por el mayor peso de la contribución de los padres y las comunidades locales.

La participación del sector privado en este nivel, aunque con fluctuaciones considerables, es siempre relativamente moderada. Como es natural, la depresión generalizada de los ingresos a que se ha aludido es favorable a una alta participación del sector público y a la disminución consiguiente del privado. No debe olvidarse, sin embargo, que existe un número pequeño, pero significativo de escuelas privadas gratuitas, en general sostenidas por comunidades religiosas que no tienen por qué ser afectadas por ese fenómeno.

Sobre esta cuestión influyen, como es natural, variables muy importantes que no son fi-

nancieras. Una sumaria, pero no inexacta visión del largo plazo, muestra que el sistema público ha perdido constantemente prestigio social, que ese hecho es anterior a la crisis financiera y que ésta solo lo ha exagerado. De ninguna manera, sin embargo, es posible atribuir a ella el papel principal. Independientemente de todo juicio sobre la exactitud de esa valoración, es un hecho que ella lleva a muchos padres de estratos medios a hacer ingentes sacrificios económicos para que sus hijos puedan asistir a la enseñanza privada. También los conduce a asociarse y a tratar de influir sobre el gobierno que es el que aprueba las tarifas de los colegios privados. Pero este intento no tiene mayor relevancia; el papel del Poder Ejecutivo es, esencialmente, el de homologador de dichas tarifas y, por otra parte, hay una tensión evidente entre el propósito de enviar a sus hijos a la enseñanza privada porque ofrece mejor calidad y el de pagar tarifas bajas. En los hechos, se produce una compleja estratificación en los establecimientos privados pagados, con sus correspondientes cuotas diferenciales, de la que es imposible ocuparse aquí.

### ***Nivel medio (secundaria) general y técnico***

(Ver cuadros 10 y 11). El nivel medio considerado en su totalidad corresponde en el Uruguay a la enseñanza secundaria (media propiamente dicha) y la técnica. Consideradas en conjunto se produce un resultado que tiende a generar confusiones. Si bien toda la matrícula de enseñanza secundaria corresponde al nivel medio, no ocurre lo mismo con la de la enseñanza técnica. Para mostrarlo basta con señalar que en la cifra que se cita en el cuadro 5 están incluidos 55 359 alumnos de la enseñanza técnica pública que es imposible determinar cuáles corresponden al nivel medio. Un tercio de esa matrícula pertenece a formación profesional y en ella está inscrito un alto porcentaje de adultos. Con todo, puede darse por sentado que la gran mayoría de los matriculados pertenecen a ese nivel.

Mientras que en primaria la gran expansión de la matrícula se produce en las décadas del 40 y 50, en el nivel medio se da principalmente en la década del 60. En 1961 tenía 80 000 alumnos en números redondos; en 1970 llegaba a 145 000. Mientras la población matriculable creció en ese período en alrededor del 10%, la matrícula lo hizo en más del 80%. Ese crecimiento continúa a comienzos de la década del 70 y en 1973 y 1974 se llega a 152 000. En 1975 comienza a bajar hasta llegar en 1980 a un mínimo de 139 000, para comenzar a recuperarse en 1981 y, rápidamente a partir de 1985,

Cuadro 10

## EVOLUCION CUANTITATIVA DE LA ENSEÑANZA SECUNDARIA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Sector público más privado</b>								
Matrícula	125 438	124 003	125 366	144 227	152 304	159 514	169 932	175 710
Establecimientos	258	263	263	...	268	267	268	276
<b>Sector público</b>								
Matrícula	97 070	94 369	97 273	117 443	126 328	132 184	141 285	145 083
Establecimientos	146	147	149	...	152	151	153	158
<b>Sector privado</b>								
Matrícula	28 368	29 634	28 093	26 784	25 976	27 330	28 647	30 627
Establecimientos	112	116	114	...	116	116	115	118

Cuadro 11

1. EVOLUCION CUANTITATIVA DE LA ENSEÑANZA MEDIA-TECNICA OFICIAL								
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Matrícula	42 284	46 012	51 697	55 259	55 359	53 987	54 727	52 766
Establecimientos	86	87	...	...	...	94	94	94
2. TOTAL SECUNDARIA Y TECNICA								
Matrícula	167 722	170 015	177 063	199 486	207 663	213 501	224 659	228 476
Tasa bruta de escolarización				67.5%	70.0%	71.4%	73.2%	73.5%

hasta llegar a los 196 000 inscritos en 1987 (todos datos para la enseñanza pública). El fenómeno más notable es la disminución que no está compensada por la matrícula en el sector privado. La misma, afecta esencialmente a la enseñanza pública secundaria, no a la técnica, que apenas pierde efectivos. ¿Cuál es la explicación?

Todas las opiniones concuerdan en el papel que tuvo la emigración internacional ya mencionada. El país perdió, a lo largo de esos años, aproximadamente el 10% de su población total. Un porcentaje muy grande de migrantes fueron personas que, por su edad, tenían hijos en edad de concurrir a la enseñanza media. Es discutible, en cambio, y se ha discutido y discute si la migración alcanza para explicar el fenómeno, controversia que sería imposible analizar aquí con el cuidado que merece. Parecería, sin embargo, que en enseñanza secundaria otros factores —la caída de los ingresos esencialmente— deben haber tenido alguna influencia. De todos modos, es cierto que la tasa bruta de escolarización con el incremento de los últimos años está por encima del 70%, lo que revela que la casi totalidad de los que egresan de primaria continúan algún tipo de estudios medios.

Estos datos que dan una visión muy global son bastante burdos. Por un lado reúnen ramas de significación muy diferente, por otro, carecen de uniformidad. Incluyen la matrícula privada en la enseñanza pública tradicional pero nada dicen sobre el sector privado en la enseñanza técnica por la simple razón de que se carece de datos sobre él.

Por ello es necesario distinguir entre la enseñanza secundaria en el sentido tradicional y la técnica. Los planes de la primera prevén una duración de seis años que, teóricamente, se extienden de los 12 a los 17 años de edad. El Cuadro 9 permite una aproximación al tema de la cobertura. De 288 600 personas que en 1985 tenían entre 12 y 17, asistían a algún establecimiento de enseñanza 203 500, o sea el 70.5%, lo que es sumamente alto. Sin embargo debe observarse que esos porcentajes varían desde el 92.4% que asiste a los 12 años hasta el 46.5 que lo hace a los 17 años, lo que significa que está considerablemente aumentado por el importante porcentaje de niños de 12 años que todavía concurren a enseñanza primaria. Otro dato está constituido por la matrícula que en 1986 fue de 169 482 alumnos, 140 835 en la enseñanza oficial y 28 647 en la privada habili-

tada; es decir, el 16.9% de la matrícula total. Sumado el ciclo básico de U.T.U. se llega a más de 200 000 personas matriculadas, es decir a una cifra muy análoga a la que aparece en el censo, pero en la que debe estar incluido un porcentaje considerable de personas con más de 17 años. Existen discrepancias sobre la cobertura real de la enseñanza media que, de todos modos, parece situarse en el entorno del 60% de la población en edad de asistir.

Esa matrícula crece lentamente, en alrededor del 3% anual, lo que de todos modos es más alto que el crecimiento de la población total. De esa matrícula, alrededor del 60% se encuentra en el ciclo básico y el 40% en los tres últimos años. Esto indica un alto porcentaje en el ciclo básico. En 1985 los inscritos —de edades 13, 14 y 15— eran 75 812 sobre 143 900 en la población total de esas edades, o sea el 52.7%. De agregarse los que concurrían al ciclo básico de U.T.U. se llega alrededor del 70%.

La enseñanza técnica que en una época constituyó la llamada Universidad del Trabajo del Uruguay (U.T.U.) —designación que aunque oficialmente desaparecida continúa utilizándose— tenía una matrícula estancada cuando durante el régimen militar se creó un ciclo básico medio de tres años, como el de enseñanza secundaria, pero con un área de carácter profesionalizante.

El establecimiento de dos modalidades del ciclo básico tuvo como fundamento expreso la existencia de “un número de alumnos que por razones vocacionales o económicas desea o necesita desde temprana edad ser capacitado en un oficio. La capacitación en un oficio no es objetivo de educación secundaria. La formación cultural general no es objetivo específico de U.T.U. Se considera una solución aceptable para los alumnos arriba citados el dictado en U.T.U. del ciclo básico proyectado, con variantes en la asignatura Manualidades, la que comprenderá una carga semanal mínima de diez horas y contenido programático adecuado a la finalidad mencionada” (6).

De las expresiones que figuran en el texto oficial transcrito, interesa comentar dos aspectos: 1º) si la implantación de la modalidad U.T.U. de ciclo básico obedeció, como se afirma expresamente, al propósito de brindar capacitación en un oficio a un sector del estudiantado desde temprana edad, ello supuso desvirtuar

la finalidad misma de este ciclo, que es la de ofrecer una sólida formación general. 2º) A pesar de que se reconoce expresamente que la formación cultural general no es cometido específico del Consejo de Educación Técnico Profesional, como la búsqueda capacitación en un oficio no es función de Educación Secundaria se concluye imponiendo al Consejo de Educación Técnico Profesional un ciclo básico de cultura general, pero que admite una asignatura profesionalizante (Taller).

La función de brindar una formación cultural general no tenía antecedentes en dicho Consejo ni éste contaba con cuadros docentes preparados para cumplirla, lo que supuso un esfuerzo que desvirtuó el cumplimiento de la función específica que le correspondía desarrollar en el área técnica.

La profesionalización prematura que se procura atender con esta modalidad, observada con proyección temporal es perjudicial para el estudiante, pues limita tempranamente sus perspectivas y cualquier evolución ulterior. Si por un lado cercena las posibilidades de desenvolvimiento de búsqueda y de exploración por parte del estudiante, por otro contradice la tendencia del mundo laboral signada por cambios acelerados en las especialidades y técnicas y en las características de las profesiones. Además, debiendo producirse la opción por determinada orientación profesional al ingresar al ciclo básico, ésta no se realiza sobre bases reales con respecto a las perspectivas laborales concretas, lo que sí sería factible, permitiendo que la opción se realice más adelante.

Asimismo, el hecho de que el 94% de los alumnos de la modalidad U.T.U. se concentra en 5 de las 14 orientaciones profesionales previstas (mecánica, electricidad, corte y costura, carpintería y cocina) indica que la gama de posibilidades ofrecida no responde a las expectativas de la demanda social, pero además se está formando mano de obra en profesiones que el país no requiere.

Se pretende brindar a través de las asignaturas taller (10 horas semanales) y tecnología (1 hora semanal) una capacitación laboral, que resulta de baja calificación, por consistir básicamente en aprendizajes empíricos que poco tienen que ver con la enseñanza realmente técnica.

Las actuales autoridades han establecido un ciclo básico único, administrado por enseñanza secundaria de manera que paulatinamente desaparecerá de la educación técnica profesional.

El sector privado constituye alrededor de un 17% de la matrícula total de la enseñanza secundaria. No existen datos acerca del mismo respecto a la educación técnica. También al

---

(6) Consejo de Educación Técnico Profesional, Consejo de Educación Secundaria Básica y Superior. Reforma Educativa. Año 1976. Ed. Dpto. de Divulgación y Cultura Mimeografiado. Diciembre 1975- pág. 9.

nivel medio el predominio de la oferta del sector público es aplastante y no existe contribución financiera directa del Estado de las instituciones privadas, aunque sí las exoneraciones tributarias ya vistas en el caso de primaria.

Sobre la contribución de los padres al financiamiento pueden reiterarse y dar por reproducidas las consideraciones hechas respecto a la enseñanza primaria y los efectos que ha tenido la crisis.

El financiamiento público proviene de las rentas generales del gobierno central y la contribución de los gobiernos departamentales, de pequeña entidad se da sobre todo en materia de inversiones.

No han existido en el Uruguay, ni siquiera se han intentado, mecanismos directos, para disminuir la matrícula o su crecimiento como consecuencia de la crisis del financiamiento. Por disposición constitucional, la enseñanza media es gratuita como la primaria y las exigencias en materia de ingreso o evaluación no han variado salvo en cuestiones menores respecto a estos últimos y sin relación con el problema financiero.

La principal consecuencia de la crisis financiera ha sido, aparte de la disminución de las remuneraciones del personal, el excesivo uso de los locales escolares. En las ciudades y particularmente en Montevideo, lo más común es

la existencia de tres turnos en un mismo local; dos diurnos y uno nocturno y, aunque la relación profesores-alumno es satisfactoria en general, existe una proporción importante de clases superpobladas.

El control del gobierno sobre los aranceles cobrados en las instituciones privadas es exactamente el mismo que el mencionado a propósito de primaria y sufre de las mismas limitaciones.

No existen prácticamente ingresos por venta de servicios ni ha habido innovaciones tecnológicas de importancia.

Existe actualmente un sistema de becas, administrado por el Ministerio de Educación, del orden de unos 3 millones de dólares anuales.

### **Educación superior**

(Ver cuadro 12). La particularidad de la Enseñanza Superior Universitaria en el Uruguay es que desde sus orígenes y hasta 1984, fue exclusivamente pública. Al final del régimen de facto se creó legalmente la Universidad Católica Dámaso Antonio Larrañaga sobre la base de un Instituto existente. De todos modos, su participación en la matrícula es muy pequeña en relación a la que tiene la única Universidad oficial, rasgo este último también muy excepcional en el mundo.

**Cuadro 12**

#### **EVOLUCION CUANTITATIVA DE LA EDUCACION SUPERIOR PUBLICA**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Superior universitario</b>								
Matrícula	36 298	34 000	36 000	49 600	52 000	64 000	78 000	61 000
Personal Académico	3 847	...	...	4 349	4 537	...	5 238	...

Un segundo problema de gran significación es el de las dificultades para determinar exactamente la matrícula de la única Universidad oficial debido a la extraordinaria libertad en materia de estudios, a las personas que las abandonan durante años para continuarlas después y a otras causas imposibles de enumerar aquí. La matrícula de la Universidad es 36 298 en 1980 y 91 580 en 1986, lo que significa que se ha casi triplicado. Las cifras reales son las que aparecen en el cuadro 13, que están redondeadas porque todo intento de exactitud es errado en la materia, pero que de todas maneras denotan una gran disminución entre la ma-

trícula de 1987 y la de 1986. Surge, incluso, que en 1987 hay menos alumnos que en 1985, lo que es contrario a todas las observaciones. La explicación es que la cifra real, en el sentido relativo del término, es la de 1987 que corresponde a la que surge del censo de estudiantes realizado en ese año. Para poder rendir exámenes es necesario presentar la certificación de haberse censado y para poder hacerlo es necesario acreditar que ha rendido al menos un examen, aprobándolo o no, en el año anterior a la fecha del censo. Esto significa una concepción muy amplia, la persona que rindió un examen el año anterior y que tiene la intención

de seguir estudiando es considerado parte de la matrícula. Pese a esa amplitud, la matrícula que surge del censo es muchísimo menor que la de los años en que no se lleva a cabo, porque en ellos a los inscritos en años anteriores se suman los nuevos sin depurar los primeros. En consecuencia, la cobertura del sistema aumenta, aunque en proporciones imposibles de determinar pero de todos modos significativa. Efectivamente, si se toman matrículas determinadas de manera comparable, entre el censo universitario de 1968 y el de 1987, se pasa de 18 000 a 61 000, lo que significa una multiplicación por 3.4; un 340% de crecimiento en tanto que entre el censo de 1963 y el de 1985 la población solo aumenta un 12.9%. La matrícula actual significa el 20% aproximadamente del grupo de edad de 18-24.

A su vez, la matrícula de la única Universidad privada es muy pequeña y de naturaleza bastante diferente a la de la pública, puesto que mientras en ésta predomina fuertemente la que pertenece a carreras largas, en aquélla lo hacen los de las cortas.

El sistema de financiamiento es totalmente diferente. La Universidad pública es financiada por el presupuesto del Estado y a él corresponden las cifras que se registran en este trabajo. Es absolutamente gratuita para los estudiantes que no pagan ninguna clase de matrículas, aranceles, derechos de título, etc. No existen impuestos cuyo destino específico sea el financiamiento educativo ni rentas de patrimonio propio, salvo que se consideren tales los arrendamientos no pagados por los locales que son propiedad de la Universidad.

Las donaciones nacionales y extranjeras, cuando existen, son de muy escaso monto en relación con el presupuesto universitario y lo mismo ocurre con la venta de servicios y las contribuciones de gobiernos departamentales.

En la universidad privada, como es natural, los aranceles pagados por los estudiantes constituyen una parte importante del financiamiento y lo mismo las donaciones.

No existen sistemas de crédito fiscal universitario, como consecuencia de la total gratuidad de los estudios. En cambio, existe un importante sistema de becas de ayuda a estudiantes de bajos recursos, financiadas por los recursos generados de la Universidad estatal y que no son reembolsables.

Tampoco se dan en el Uruguay lo que se llama "mecanismos existentes para racionar los excesos de demanda por educación universitaria". Toda persona que ha egresado de los dos ciclos de la enseñanza media tiene derecho a ingresar a la Universidad estatal sin rendir pruebas de ninguna naturaleza ni está ese

derecho limitado por cupos de especie alguna. Durante un corto período en el régimen de facto se establecieron cupos y pruebas de ingreso. Fue de las medidas más resistidas y de las muy pocas controvertidas públicamente en el curso del régimen militar y este mismo tuvo que derogarla.

En el nivel universitario, como en los otros, financiamiento directo del Estado solo existe para la Universidad estatal. La privada está exonerada de impuestos, tasas y contribuciones pero no recibe ningún apoyo fiscal.

Es lamentablemente imposible determinar la distribución de los recursos destinados a docencia, investigación y extensión. Los primeros tienen, sin embargo, un peso aplastante, como siempre lo tuvieron. La crisis financiera ha obrado más bien en el sentido de limitar todavía más el gasto en investigación al unirse a ella un enorme crecimiento de la matrícula y una notable disminución del costo por estudiante.

La Universidad estatal está dirigida por un Rector y un Consejo Directivo Central. Este aprueba la apertura de nuevas carreras profesionales y establece los grados y títulos académicos, normalmente a propuesta de los órganos directivos de las Facultades y Escuelas. Las Facultades, dirigidas por un Decano y un Consejo, tienen un peso decisivo en la Universidad. Pese a que se han creado algunos institutos centrales y han proliferado en relación con lo que fue tradicional una serie de Escuelas, la Universidad oficial uruguaya no ha perdido su carácter de ser esencialmente una federación de facultades. Pero las bases de financiamiento son idénticas para todos los organismos universitarios.

### ***Educación de adultos***

(Ver cuadro 13). La educación de adultos pública está a cargo del Consejo de Educación Primaria, organismo de la ANEP. Como ocurre en casi todas partes la demanda real nada tiene que ver con la potencial. Las cifras muestran las muy bajas matrículas y el financiamiento forma parte del presupuesto de enseñanza primaria. En la forma que ésta la hace no existe nada comparable en el sector privado, aunque como es obvio en él se dan muchas otras variedades de educación de adultos.

### ***La formación de maestros y profesores***

(Ver cuadro 14). La formación de los educadores que actualmente depende directamente del Consejo Directivo Central de la Administración Nacional de Educación Pública, tiene en el Uruguay una muy antigua tradición en lo que se refiere a los maestros de enseñanza prima-

Cuadro 13

## EVOLUCION CUANTITATIVA DE LA EDUCACION DE ADULTOS BASICA

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<b>Sector público</b>								
Matrícula	2 531	2 603	3 549	3 426	3 183	3 020	3 987	3 818

ria, una mucho más reciente para los profesores de enseñanza secundaria y más nueva todavía y de muy escasa entidad para educación técnico profesional (U.T.U). En el interior de la República existen 21 institutos de formación docente, todos en las capitales departamentales con la excepción de Colonia donde los dos con que se cuenta están situados en Rosario y Carmelo. En Canelones, además de la capital, existen en Pando y San Ramón. En Montevideo son cuatro: los Institutos Normales, el

Instituto de Profesores Artigas, el Instituto Magisterial Superior y el Instituto Normal de Enseñanza Técnica. La duración de la carrera docente que fue reducida a tres años durante el régimen de facto ha vuelto a ser de cuatro años desde 1985.

Para ingresar a los institutos se requiere haber aprobado los seis años de enseñanza secundaria. La vigente Ley de Educación de 1985 al disponer que es competencia del Consejo Directivo Central establecer y dirigir la for-

Cuadro 14

## FORMACION DE MAESTROS Y PROFESORES

<b>Capital - Ingresos</b>										
		1984		1985		1986		1987		1988
IPA		837		741		397		324		590
INET		90		132		41		32		65
IINN		316		355		547		246		229
<b>Interior-Ingresos</b>										
		1984		1985		1986		1987		1988
M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	
928	195	910	412	580	403	395	153	425	529	
T. 1123		T. 1322		T. 983		T. 548		T. 954		
<b>Capital-Egresos</b>										
		1984		1985		1986		1987		1988
IPA		193		228		153		311		–
INET		33		69		38		74		–
IINN		114		237		171		460		–
<b>Interior-Egresos</b>										
		1984		1985		1986		1987		
M	P	M	P	M	P	M	P	M	P	
417	37	836	53	878	53	677	28			
T. 454		T. 889		T. 931		T. 705				

No se incluye el resultado de la segunda instancia de la prueba de ingreso. El número de egresados correspondiente al año 1987 denota una disminución pues no están incluidos los resultados de febrero/88 ni siquiera computados los del período de julio/88 que pertenecen a la promoción 1987.

mación de docentes “al nivel terciario”, suprimió legalmente los llamados preparatorios pre-magisteriales que se impartían en todos los institutos de formación de maestros y permitían el acceso a los mismos a los estudiantes que habían terminado solo el primer ciclo de enseñanza secundaria. Era una forma de completar ésta, duraban dos años como el segundo ciclo, pero tenían la particularidad de que solo habilitaban para ingresar a los institutos normales. Esta supresión levantó fuertes resistencias en el interior de la República, pese a que fue hecha reconociendo los derechos adquiridos y en 1985 solo se suprimió el primer curso y en 1986 el segundo.

Existen considerables diferencias en cuanto a la situación de los egresados. Tienen en común que el solo hecho del egreso no les asegura un puesto efectivo; para lograrlo deben concursar. La gran diferencia es que mientras en enseñanza primaria todos los puestos están reservados para los egresados y ellos tienen el monopolio de la función docente, no ocurre lo mismo en enseñanza secundaria ni en el Consejo de Educación Técnico Profesional (U.T.U.).

En enseñanza secundaria, el Instituto de Profesores Artigas –fundado en 1950 por el Dr. Antonio M. Grompone– pese a la gran cantidad de egresados que ha producido desde entonces, no lo ha hecho suficientemente como para cubrir todos los puestos. De hecho, la situación es muy compleja. En determinadas asignaturas, como Historia y Filosofía, en Montevideo hay una cantidad importante de egresados que no encuentran trabajo salvo ocasionales suplencias. En el interior de la República, en términos generales hay muchas más vacantes que egresados que pueden aspirar a ellas. De todos modos la enseñanza secundaria mantiene un importante contingente de profesores no titulados como tales, la mayoría de ellos provisionales. Una ley reciente ha establecido mecanismos para su regularización.

Por último, en el Consejo de Educación Técnico Profesional (U.T.U.) los docentes titulados son una proporción mínima, pese a la cual es corriente que los egresados no encuentren trabajo.

En 1987, la matrícula fue de 4 442 alumnos, 2 543 en Montevideo y 1 899 en el interior en los 21 institutos de formación docente, lo que indica un promedio de apenas 90 alumnos por establecimiento, con extremos que van desde los 189 que tienen los más grandes –Tacuarembó y Rivera– hasta los apenas 31 con que contaba treinta y tres. Es interesante la falta de relación entre matrícula y población departamental, lo que muestra que la matriculación depende de muchos factores poco conocidos.

Otro hecho notable lo constituye la extraordinaria variabilidad de los ingresos, tanto en la capital como en el interior.

Bajo la letra P en el interior están incluidos los que se inscriben para formarse como profesores de enseñanza secundaria y que rinden exámenes en Montevideo. La tasa de egreso entre los mismos es muy baja. Variaciones tan considerables en el número de ingresos no tienen una explicación clara. El ingreso parece estar sujeto a múltiples factores coyunturales que sería necesario estudiar, como lo demuestra el hecho de que después la matrícula se decanta y las variaciones en el número de egresados son muchísimo menores. Los egresos de maestros se sitúan alrededor de 400 en el interior, pero varía mucho (entre alrededor de 120 y 240) en la Capital. Los egresados para profesores están alrededor de 40 en el interior y entre 150 y 220 en Montevideo, en todos los casos para los años 1984, 1985 y 1986.

El financiamiento forma parte de las asignaciones al Consejo Directivo Central provistas en el presupuesto de la ANEP y en cuanto a gratuidad, las características son las mismas normas que en la Universidad oficial. Para la formación de profesores de enseñanza media existen pruebas de ingreso y cupos por asignaturas, de hecho muy flexibles, en lo que el sistema se aparta totalmente del universitario.

## **La Administración del Sector Educacional durante el período 1980-1987**

### **Introducción**

Es indispensable distinguir dos subperíodos: 1980-1984 y 1985-1987. En el primero, imperaba todavía el régimen militar y los organismos de enseñanza estaban intervenidos. En el caso de la ANEP, llamada Consejo Nacional de Educación, el órgano rector no estaba constituido por 5 miembros como mandaba la ley, sino por dos: un Rector y un Vicerrector (este siempre un coronel), que estaban encargados de la administración del sistema.

Los avatares del financiamiento para nada dependían de esas autoridades, sino de las asignaciones que fijaba el Poder Ejecutivo. Con la vuelta al régimen constitucional se restablecieron las antiguas reglas en la materia. Cada uno de los entes públicos de la enseñanza prepara un presupuesto y lo envía al Poder Ejecutivo. Si éste, como ocurre habitualmente, no está de acuerdo con él, confecciona otro presupuesto y debe enviar el suyo y el del ente al Parlamento para que este en definitiva decida. De hecho, por uso del mecanismo del veto a la decisión parlamentaria, lo fundamental para

determinar el financiamiento definitivo es la posición del Poder Ejecutivo. De todas maneras, tanto lo que se presenta como lo que se aprueba son grandes partidas globales para remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones. Dentro de cada una de ellas, los entes hacen la distribución que les parezca más razonable dentro de ciertas limitaciones. No es posible, por ejemplo, trasponer del rubro de funcionamiento o del de inversiones para aumentar el de remuneraciones.

Una vez establecido el presupuesto originario, que es quinquenal, éste solo puede ser modificado anualmente en ocasión de la rendición de cuentas, salvo el último año que por ser el de las elecciones no puede haber aumentos extraordinarios de sueldos. En este sistema, una vez establecido el presupuesto originario que se aprobó en 1985 y las ulteriores modificaciones vía Rendición de Cuentas el Poder Ejecutivo determina cada cuatro meses los porcentajes de aumento de los sueldos para acompañarlos con la inflación para todos los funcionarios públicos y, entre ellos, los de la enseñanza. Como es obvio, cuando los aumentos cuatrimestrales superan la inflación, hay un crecimiento del salario; si son menores, se produce una disminución. A comienzos del gobierno democrático y antes de aprobarse el presupuesto se establecieron aumentos especiales para los funcionarios de la enseñanza; lo mismo ocurrió en el presupuesto y en algunas rendiciones de cuentas, lo que explica el incremento de las remuneraciones reales que se verá más adelante.

De todos modos, no hubo transformaciones importantes para mejorar la eficiencia administrativa. Durante el régimen democrático se establecieron las medidas de centralización de algunos servicios que ya han sido mencionados al tratar el gasto por niveles, pero sus efectos solo podrán evaluarse más adelante.

El presupuesto de cada ente es distribuido por las autoridades del mismo, de manera que se atiendan las necesidades de todo el país. Esto lleva a una considerable centralización del gasto, aunque existen mecanismos, como las Comisiones Departamentales de Edificación Escolar, tendientes a paliar los inconvenientes de la misma.

### ***Evolución de los costos por alumnos***

(Ver cuadro 15). Los cálculos de costos por alumno son muy difíciles en el Uruguay y las cifras que se acompañan (7) deben considerarse meramente una aproximación.

---

(7) Corbo y otros. Obra citada.

Se advierte con claridad al analizar por separado la evolución del gasto promedio por alumno para cada rama de la enseñanza un descenso diferencial de dicho gasto a lo largo de la serie temporal. En Primaria el gasto por alumno se reduce un 10% entre 1973 y 1987, siendo el año 84 el más bajo de la serie con una pérdida promedio del 33%. En Secundaria la reducción del gasto por alumno es del 14%, siendo el año 83 el año de mayor depresión con un 30% de los valores del 73. En U.T.U. el descenso relativo del gasto promedio por alumno es más de tres veces mayor que en Primaria, ubicándose en un 33% menos entre el primer y el último año en la serie. El año que acusa mayor descenso es 1984, con un 51% de pérdida. En la Universidad la pérdida en valores relativos del gasto por alumno es tres veces mayor que en Primaria, ubicándose en 1987 en un 30% menos del gasto que correspondía a cada estudiante en 1973, siendo 1985 el año de los valores más bajos con una pérdida del 64%.

Los niveles de reducción del gasto promedio por alumno referido acontecen a pesar de que durante la actual administración se aprecia una recuperación respecto al último año del régimen de facto, en general el más bajo de la serie temporal.

Tomando a 1984 como base 100, el incremento del gasto promedio por alumno en cada subsistema es el siguiente para 1987: 32% en Primaria, 32,5% en Secundaria, 36% en U.T.U. y 50% en la Universidad.

Si ahora se considera en un análisis horizontal la evolución del gasto promedio por alumno, comparando los valores de los subsistemas de enseñanza para el año inicial y final de la serie temporal, se aprecia una reducción de la distancia entre las enseñanzas primaria y secundaria y las enseñanzas técnica y universitaria.

En el año 1973 el gasto promedio por alumno en Primaria y Secundaria era bastante similar (apenas un 9% superior en este último nivel). En cambio, el gasto promedio por alumno en Primaria y Secundaria era apenas la mitad del gasto por alumno en U.T.U. y algo más de cuatro veces menos que el gasto promedio por alumno universitario. A su vez, el gasto promedio por alumno en U.T.U. representaba algo menos de la mitad del gasto por alumno universitario.

En el año 1987, el gasto promedio por alumno en Primaria y Secundaria era prácticamente el mismo (la distancia se había acortado a 3.5%). A su vez, el gasto promedio por alumnos en estos niveles representaba un 39% menos que el gasto por alumno en U.T.U. y algo más de un tercio que el gasto por alumno universitario. Debe tenerse siempre presente lo

Cuadro 15

**COSTOS DE FUNCIONAMIENTO POR ALUMNO**  
(Valores constantes, a precios de 1987)

Año	Gasto promedio por alumno-primaria	Gasto promedio por alumno-secundaria	Gasto promedio por alumno-Ed. Técn.	Gasto promedio por alumno-Universidad
1973	61 584	67 062	134 140	281 065
1974	69 110	74 302	141 027	254 191
1975	62 777	69 192	115 067	280 829
1976	65 672	73 595	122 375	257 097
1977	56 584	69 796	115 751	214 852
1978	56 147	74 194	105 940	219 566
1979	55 488	69 372	109 101	299 607
1980	62 546	77 453	113 571	232 538
1981	64 615	85 472	113 562	270 184
1982	63 834	81 001	100 595	236 417
1983	47 701	59 535	76 558	146 739
1984	41 861	46 995	65 911	132 358
1985	44 379	48 857	74 463	128 518
1986	53 336	55 956	88 992	148 666
1987	55 474	57 503	89 690	198 928

**Fuente:** Elaboración del CELADU presentada en el trabajo citado de Daniel Corbo y otros sobre la base de los datos financieros de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y las matrículas del Anuario Estadístico.

azarosa que es la comparación temporal en este último caso, como consecuencia de los problemas de determinación de la matrícula real ya mencionados.

#### **Evolución de las remuneraciones reales**

(Ver cuadro 16). Durante el período 1973-1978, el PIB creció a una tasa promedio del 3.8%, alta en comparación con el estancamiento anterior; en el período 1979-1980 se dieron tasas superiores al 6%, para apenas crecer en 1981 y producirse una gran caída del 16% en 1982, pese a lo cual queda un 16% por encima del punto de partida.

Sin embargo, las remuneraciones cayeron en términos reales durante todo el lapso considerado. El tipo de política económica y la prohibición de toda actividad sindical y política se aunaron para hacer que entre 1973 y 1981 –tomando el primero como índice 100– se bajaron a un índice de 71, pese a todo el crecimiento económico operado. La recesión agravó el problema y en 1984 el índice había bajado a 51.

Este descenso general de los salarios reales se produjo también en las remuneraciones del sector público, aunque no con todos los componentes del mismo ni con la misma intensidad en aquellos en que ocurrió. Uno de los sectores más desfavorecidos fue el educativo. Tomando como base 100 a 1973, un funciona-

rio docente (maestro, profesor de enseñanza secundaria o de enseñanza técnica) puede estimarse que había bajado en 1984 a 36.3, en tanto que un docente universitario solo lo había hecho al 63.7.

Las consecuencias nefastas de este hecho son muy evidentes. Pueden quizás resumirse en un solo aspecto, que tienen implicancias diversas: la desprofesionalización del personal docente.

Siempre hubo en el Uruguay docentes que tenían otras actividades fuera de la docencia, pero en la época en que las remuneraciones reales fueron relativamente altas, un porcentaje imposible de determinar con precisión –relativamente alto– hizo de la docencia su actividad exclusiva o al menos principal como fuente de ingresos. La caída de las remuneraciones ha hecho que tengan que tener actividades de otro género o bien acumular, entre la docencia pública y privada, un número tal de horas de trabajo que hacen imposible un mínimo de preparación de las clases, no digamos ya la posibilidad de renovar sus conocimientos. Al mismo tiempo, se han multiplicado los docentes con muy pocas horas de clase en la enseñanza media, para los que la docencia es una actividad meramente complementaria de ingresos de otra u otras que tienen el carácter de principales.

Carecemos de estudios que permitan establecer con mediana precisión cuál ha sido el deterioro que esto ha producido en la calidad

Cuadro 16

**EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES DOCENTES EN TERMINOS  
CORRIENTES Y REALES**

Año	ANEP 20 hrs. semanales		Universidad 20 hrs. semanales Grado 3	Evolución en términos reales 1973 (100)	
	Primer grado	Ultimo grado		ANEP	Universidad
1973	128.5	...	94.7	100	100
1975	357.0	...	357.1	...	...
1980	1 621.0	...	2 929.0	86.4	117.3
1982	3 740.0	...	4 540.0	60.4	99.5
1984	4 805.0	7 624	6 733.0	36.3	63.7
1985	7 816.0	12 168	12 807.0	...	...
1986	15 289.0	23 012	...	...	...
1987	24 465.0	36 824	...	...	...
1988	48 689.0	73 279	56 228.0	50.1	78.7

**Fuente:** OPP. Estudio del Contador Daguerre, para 1988. Contaduría Central de ANEP y División Personal de la Universidad. A comienzos de cada año, salvo 1988 a partir del 1º de mayo para ANEP.

del servicio educativo que se ofrece, pero todo permite presumir que ha sido grave.

Durante el gobierno democrático se ha producido una recuperación importante de las remuneraciones, pero ellas todavía están muy lejos de los índices que tuvieron en el pasado. Esa recuperación ha sido más fuerte en la Universidad que en ANEP, lo que en parte –aunque solo en parte– se explica por el peso que las remuneraciones de esta última tienen en el presupuesto general del Estado. En efecto, el rubro 0, remuneraciones personales de ANEP, docentes y no docentes sumados, es aproximadamente un quinto de todo el rubro 0 del presupuesto, por lo que cualquier aumento de importancia en él tiene una gran incidencia en el gasto total, lo que no ocurre, por cierto, con la Universidad.

Debe tenerse muy presente otro hecho. No se puede esperar que, para decirlo en términos simples, un aumento en las remuneraciones reales disminuya la “desprofesionalización” en un porcentaje de naturaleza similar. El fenómeno ya se ha producido, los docentes difícilmente pueden abandonar sus otras actividades por el hecho de que ocurra un aumento en sus ingresos provistos de la docencia. Al menos hasta que esos aumentos sean muy considerables y los docentes perciban que la nueva política de otorgarlos sea verdaderamente estable, es poca la expectativa que se puede tener de que se revierta el fenómeno. En todo caso, el sector donde pueden esperarse mayores efectos es en el de los nuevos ingresos a la docencia, para mucho de los cuales ella es la primera actividad. En ese sentido cabe concluir que los efectos negativos de la política restric-

tiva en materia de remuneraciones se harán sentir por largo tiempo en detrimento de la calidad del servicio.

**Los problemas de repetición y deserción escolar**

Dado que los montos asignados a la enseñanza son insuficientes, importa también analizar el grado de eficiencia en el aprovechamiento de los mismos.

En términos económicos, asociando los totales de repetidores y desertores anuales al gasto promedio por alumno por nivel de enseñanza para el año 1985, se puede deducir una pérdida neta de recursos medida sólo en su relación directa con los costos.

Al aplicar los montos de pérdida neta anual por rendimiento al presupuesto del ejercicio correspondiente, se puede obtener un indicador del grado de eficiencia del sistema económico.

Como muestra el Cuadro 17 la pérdida anual de recursos por repetición y deserción es muy alta y particularmente notable en el caso de la enseñanza técnica.

Con todo, en los subsectores en los que se cuenta con datos para elaborar una serie temporal se aprecia una evolución relativamente favorable. Así, la pérdida anual de recursos por repetición en educación primaria equivalía en 1974 al 17% de su presupuesto anual, pero dicho porcentaje se ha reducido en 1987 al 10%. En secundaria existen fluctuaciones que no permiten establecer una tendencia definida. Lo mismo ocurre en U.T.U., aun cuando allí los porcentajes son siempre muy altos.

Cuadro 17

**PERDIDA DE RECURSOS POR REPETICION Y DESERCIÓN  
A VALORES CONSTANTES DE 1978  
AÑO 1985**

	Repetición	Deserción	Gasto Promedio P/Alumno	Pérdida Anual de Recursos	Presupuesto	% Pérdida
Educ. Primaria	38 468	3 463*	44 379	1 860 855	13 358 091	13.9
Educ. Secundaria	21 139*	10 335*	48 857	1 537 725	6 449 142	23.8
Educ. Técnica	9 394*	11 052*	74 462	1 522 450	4 020 997	37.8

**Fuente:** CELADU: Datos de rendimiento - Proyecto de Presupuesto ANEP-Tomo I. Págs. 23 a 25.

**Nota:** \*Año 1983.

### **Recursos externos**

Es lamentablemente imposible presentar cifras sobre recursos externos de manera sistemática. Cabe reiterarse lo dicho anteriormente en este documento y agregar algunas consideraciones complementarias.

No ha existido ni existe una política sistemática orientada a obtener recursos externos para paliar la crisis financiera de la enseñanza. Por otra parte, el aspecto más gravoso de la crisis es, como ya se ha reiterado, el de las remuneraciones y en nada el financiamiento externo puede contribuir a disminuirlo. Solo el equipamiento y las construcciones escolares podrían beneficiarse de aportes externos y es sabido que no es fácil obtenerlos. Al nivel universitario, donde hay mayores posibilidades, existen resistencias a ese tipo de financiamiento.

En los últimos años, la cooperación externa ha sido de un monto muy reducido y ha consistido esencialmente en becas y cooperación técnica.

En materia de becas en el área de educación se puede tener una idea si se piensa que, por ejemplo, en 1985 se otorgan poco más de un centenar. Casi la mitad, 50 exactamente, son de Estudio y Convivencia en Estados Unidos de Norteamérica de estudiantes de enseñanza secundaria. El resto provienen de la República Federal de Alemania, España, Holanda, Japón, Israel, Italia, Bélgica, Francia, Brasil, OPS/OMS, OEA, OIEA, FAO, ONU y UNESCO. Se trata de becas desde un mínimo de un mes de duración hasta un máximo de dos años (cuatro casos).

En 1987 se constata un aumento considerable; existen 117 becas sin contar las de estudio y convivencia en Estados Unidos, lo que significa que las demás se doblan en número. A los países y organismos internacionales mencionados anteriormente se agregan Argentina, México, Suecia, Venezuela, el BID y la CEE. Entre los países hay un claro predominio de

España. La duración de las becas va desde 3 días a dos años (ocho casos).

Pese a ese aumento, es fácil percibir que el número de becas es muy reducido y que, la gran mayoría, son de corta duración.

El programa de OEA, en el área de educación, incluye cuatro proyectos para el bienio 1986-1987 y por un monto total de US\$ 257.354. Debe señalarse que se trata de proyectos iniciados con anterioridad. Lo que queda efectivamente disponible para el bienio son US\$ 56.595.

El programa de UNESCO para 1986-1987 registra, según datos proporcionados, como todos los de este capítulo por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, un monto total de US\$ 95.864.

Por último, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el área de educación es el más importante a partir de 1987. Entre 1983 y al terminar en 1988 sólo hubo dos proyectos por un monto total de 224.000 dólares de los cuales 190.000 era bajo el sistema de costos compartidos. En cambio, el proyecto más importante en el área de educación significa un aporte del PNUD de 813.000 dólares en un lapso de cuatro años. El objetivo de ese proyecto, Programa de Desarrollo de Ciencias Básicas, es fomentar el progreso científico y recuperar a los investigadores uruguayos, reincorporándolos al quehacer nacional. El PEDECIBA establece 5 áreas de acción como temas específicos en cada una de ellas en función de las necesidades del país y los recursos humanos disponibles. Dichas áreas son: biología, física, informática, matemáticas y química.

Es de señalar que un componente fundamental de ese proyecto tiene que ver con la investigación científica más que directamente con la educación.

El examen de estos datos demuestra que sin menospreciar la importancia de la cooperación externa, ésta carece de efectos de entidad en materia de financiamiento del gasto educativo.

## ESTRATEGIAS PARA LA INTRODUCCION DEL CONSEJO DE EXAMENES DEL CARIBE

Barbara Bailey (\*)

*La preocupación por la distribución y evaluación de los resultados estudiantiles han sido siempre subestimadas por las instituciones educacionales a todo nivel. Por casi un siglo (1882-1979), los certificados de los estudiantes jamaicanos a nivel secundario, especialmente en los tradicionales liceos académicos (grammar schools), en su mayoría habían sido controlados por examinadores de ultramar tanto de Cambridge como de Londres.*

*Durante ese período muchos de los territorios caribeños, incluyendo Jamaica, eran colonias británicas y sus sistemas de educación –como se estilaba en las prácticas de las dependencias coloniales– se regían por los patrones británicos. Estos sistemas evolucionaron a partir de la enseñanza institucionalizada ofrecida como parte del “paquete de emancipación” presentado a las colonias antillanas en 1834.*

*Manley (1974) observa que en Jamaica el sistema educacional estaba influido en todo aspecto por la Metrópoli y que “importaron de todo de Inglaterra, sin pensar ni por un momento acerca de su relevancia para las necesidades y aspiraciones jamaicanas” (p. 21).*

Estas importaciones afectaron no sólo la filosofía y objetivos del sistema y los currículos para las escuelas, sino también en la evaluación y el otorgamiento de certificados a los estudiantes. Roach (1971) confirma que los exámenes de Cambridge en los diferentes niveles –preliminary, junior y senior– fueron introducidos en Jamaica en 1892 a los que poco después siguió el que afectó al nivel superior (higher school). Los exámenes de Cambridge continuaron afectando la educación secundaria y superior hasta los años cincuenta y fueron subsecuentemente reemplazados por el General Certification of Education, GCE (Certificado General de Educación) a nivel común tanto como al avanzado, lo que era otra forma de exámenes de Cambridge.

La concepción de la idea de establecer un consejo examinador propio del Caribe Antillano que otorgara la certificación de los estudiantes de nivel secundario se remonta a 1946 y fueron ideas de líderes caribeños como Eric Williams, el entonces primer ministro de Trinidad y Tobago. Es interesante destacar que la instalación del “University College of the West Indies” siguió

poco después de 1948 y representó otro intento de concretar la cooperación regional en educación a un nivel terciario.

El llamado para la introducción y ejecución de un “examen final de secundaria”, ideado y basado en los requerimientos particulares de la región, fue reiterado en los sesenta. Un informe de la Conferencia de Jefes de Estados de Antillas en 1961 revela claramente que había en ese momento un fuerte apoyo para concretar algún tipo de Consejo examinador para el Caribe.

A comienzos de esa década, fuertes sentimientos nacionalistas se registraban en la zona, lo que quedó en evidencia al fundarse la Federación de las Antillas. La Conferencia de 1961 sintió que las rápidas transformaciones políticas y sociales que se estaban llevando a cabo en ese momento demandaban modificaciones correspondientes en educación y advirtieron que si la región “no tomaba conciencia de estos cambios, era probable que siguieran imitando viejos modelos que han servido sus objetivos relativamente bien en circunstancias algo distintas” (Figueroa 1964, p. 7).

Los participantes de esa conferencia expresaron la opinión de que:

“La educación en las Antillas debería reconocer y fortalecer la personalidad antillana. Ade-

---

(\*) Barbara Bailey. Facultad de Educación University of the West Indies.

más se sugirió que la educación secundaria debería examinarse a sí misma para determinar en qué forma puede ayudar a la gente joven a formarse una aceptable y dinámica autoimagen nativa como antillanos” (p. 41).

Los participantes de la conferencia estaban tan convencidos del rol de la educación a este respecto, que se formularon pautas definitivas para la organización inicial de un Consejo Examinador de las Antillas.

Poco después de esta conferencia, sin embargo, la Federación Antillana dejó de existir, mientras territorios como Jamaica y Trinidad y Tobago obtenían su propia independencia política en 1962 y 1963, respectivamente.

Durante este período de cambios políticos en varios territorios caribeños angloparlantes, la urgencia para el establecimiento de un cuerpo examinador local fue temporalmente olvidada. No fue hasta 1964, en otra conferencia de Jefes de Estados de la Commonwealth Caribeña, que se tomó la decisión de establecer un Consejo de Exámenes del Caribe de habla inglesa, con la responsabilidad de desarrollar e institucionalizar un sistema de exámenes para candidatos que hubieran completado cinco años de educación secundaria.

### **Establecimiento del Consejo Examinador Caribeño**

Se ha establecido que en la mayoría de los casos de cambios educacionales existe un tiempo considerable de retraso entre la concepción o invención de una idea y la concretización de ella (Rogers and Shoemaker, 1971).

La “concretización” de la idea de establecer un consejo de exámenes caribeño no fue excepción a este patrón general. A pesar de un firme mandato entregado en 1964 para el establecimiento de dicho cuerpo, no fue hasta abril de 1972 en que él fue formalmente establecido cuando catorce gobiernos de la Commonwealth acordaron la creación del Consejo de Exámenes del Caribe (CEC) (Caribbean Examination Council).

Se instruyó al Consejo para que organizara e implementara un examen de habla inglesa para estudiantes del nivel común y, debido a ello, tenía como primera prioridad el desarrollo de un sistema examinador en dos niveles—general and basic proficiency levels— para reemplazar los ‘GCE Ordinary level’ y exámenes similares a cargo de examinadores de ultramar.

La intención del CEC al reemplazar el sistema examinador de orientación británica por uno basado en la propia realidad del Caribe Antillano es que:

- Los exámenes deben ser apropiados para

las necesidades de la sociedad caribeña y de relevancia para las metas de los gobiernos participantes. En especial se deberían dar pasos para:

- lograr una integración de temas en la mayor medida posible;
  - promover el desarrollo a nivel escolar de cursos técnicos y vocacionales que entreguen al alumno habilidades que son de uso inmediato en el mundo del trabajo.
- El plan de estudio debería apuntar a entregar un curso de estudio que sea útil para un mayor número de estudiantes del que ahora pasa el O’Level (1), al desarrollar una variedad amplia de habilidades.
  - Se debería terminar el concepto paso/fracaso (2).

### **Innovación y cambio: el proceso**

Varios teóricos de disciplinas distintas han intentado en forma independiente identificar las etapas del proceso de cambio y han propuesto varios ejemplos que conceptualizan cómo se inventan ideas nuevas y cómo se desarrollan, distribuyen y utilizan los prototipos en campos variados. Estos modelos también entregan algunas indicaciones de las relaciones entre los elementos del proceso. En la literatura existe una considerable confusión en cuanto a las definiciones de los términos básicos utilizados para explicación de los conceptos principales del proceso de cambio que afectan a diferentes disciplinas.

Huberman (1973) señala que el problema se complica más aún por el hecho de que hasta dentro de cada disciplina, como es el caso de educación, los especialistas interdisciplinarios no usan un lenguaje ni métodos de investigación comunes para explicar los cambios que se producen en este campo.

Al aclarar la visión de varios investigadores educativos (Rosenblum and Lewis, 1979; Ber- man and McLaughlin, 1978; Yin et al., 1973; Zaltman et al., 1973), Fullan (1982) sostiene que la mayoría de ellos reconocen tres grandes fases en el proceso de cambio. La nomenclatura asignada a estas fases varían, lo que refleja la confusión en cuanto a la terminología de cambio a la cual nos referimos con anterioridad.

- 
- (1) Examen general al término de la enseñanza media. Nota de la traducción.
  - (2) Caribbean Examinations Council, Western Zone Office Bulletin, septiembre 17, 1981, p. 1.

Fase uno, llamada indistintamente iniciación, movilización o adopción, consiste en el proceso que lleva e incluye la decisión de adoptar o mantener un cambio. La fase dos es la etapa de implementación e involucra el primer intento de concretar la idea. Fase tres, llamada continuación, incorporación, rutina o institucionalización, se refiere a si el cambio se ha asimilado como un componente integral y aceptado del sistema o si desaparece debido al rechazo o roce con él. Fullan (op. cit.) agrega una cuarta fase que denomina salida. Esto generalmente se considera como el grado de progreso escolar, en relación al criterio producto de la innovación.

Cualquiera sea la terminología usada para las etapas del proceso, la literatura (Havelock, 1982; Taylor and Richards, 1979; Morrish, 1976) bosqueja tres modelos que ilustran cómo ocurren los cambios. Estos son el modelo de la Investigación, Desarrollo y Difusión (I.D. y D.) propuesto por Clark y Guba (1965); el modelo de Interacción Social (I-S), cuyos mayores impulsores han sido Carlson (1965), Mort (1964) y Ross (1958); y el Modelo de Solución de Problemas, el cual es defendido por psicólogos sociales como Wantson (1967) y Lippitt y otros (1958).

El modelo I.D. y D. asume que el cambio es un proceso racional y secuencial donde se inventa la innovación o se desarrolla un nuevo prototipo en base a un nuevo conocimiento avanzado obtenido como producto de una investigación. El nuevo producto es probado, evaluado y después producido en forma masiva. Se utilizan estrategias planificadas para difundir el nuevo producto hacia usuarios potenciales, que son vistos como receptores pasivos que instalarán y adoptarán la innovación. Como consecuencia, se asimila la innovación y pasa a formar parte integral del sistema del usuario.

Por eso, cuatro elementos principales caracterizan este proceso –investigación, desarrollo, difusión y adopción– con varias actividades diferentes incluidas en cada categoría importante (ver figura 1). Este modelo enfatiza las etapas de desarrollo del proceso y la importancia de una investigación “a priori” para avanzar en el conocimiento. Se utiliza generalmente para introducir nuevas ideas en la industria y agricultura.

El modelo de solución del problema enfatiza el rol del sistema del usuario. En las instancias donde se utiliza esta estrategia, la innovación es producto de un proceso de solución de problemas que se lleva a cabo en el interior del sistema del usuario, a veces con la colaboración de expertos externos que ayudan a diagnosticar las necesidades. Las soluciones a los problemas son dadas por fuentes externas o formuladas por el usuario, quien analiza y evalúa cada una y selecciona la mejor alternativa, la

cual se implanta después para satisfacer la necesidad. Este ejemplo no incorpora una etapa de investigación formal pero indica cómo identificar y adoptar innovaciones a través de la iniciativa del sistema del usuario.

El modelo I-S se concentra en los aspectos de difusión del proceso y, como consecuencia, en los individuos dentro de los sistemas sociales. Sugiere patrones en los cuales el nuevo conocimiento es difundido a través de un sistema que une la organización original (el innovador) con la organización del usuario (el que lo adopta), a través de grupos de unión y/u organizaciones. Este modelo, por lo tanto, no le da importancia explícita a las fases de investigación o desarrollo del proceso de cambio, como lo hace el modelo I.D. y D. ya que más bien asume que estas actividades ya se han llevado a cabo. Por ello resalta la importancia sobre los aspectos de comunicación del proceso en donde el sistema del usuario toma conciencia de la innovación, la tasa, prueba, evalúa y finalmente la adopta. Este paradigma generalmente es asociado con la introducción de nuevas prácticas agropecuarias y por ello se basa en evidencia obtenida en la sociología rural.

### **Innovación y cambio: la estrategia CEC**

Si uno examina las actividades involucradas en la instalación del Consejo de Exámenes del Caribe (CEC) y la introducción de un sistema de exámenes para los que dejan la escuela a nivel secundario, se pueden identificar procesos asociados a aspectos de la I.D. y D., del I-S y de enfoques de Solución de Problemas para el desarrollo de cambio en sistemas sociales.

De hecho, Havelock (op. cit) señala que a pesar de que estos tres modelos representan diferentes escuelas de pensamiento sobre como ocurren las innovaciones, él aconseja que las personas responsables de promover algún cambio debieran considerar que cada una ilumina aspectos diferentes, pero igualmente importantes aspectos del proceso total. El modelo I.D. y D. enfatiza los orígenes de la innovación, el modelo de Solución de Problemas la dinámica de la adopción y el modelo de Interacción-Social enfatiza cómo se difunde la innovación a través del sistema social.

El proceso que siguió a la toma de decisión de crear y establecer un sistema de exámenes que responda a las necesidades de la zona tiene importantes parecidos con los principios que conceptualiza el paradigma de Solución de Problemas. La idea surgió porque se “*sintió la necesidad*” de “*caribbeanizar*” el sistema de educación secundaria. Se reconoció que cuando países en desarrollo, recientemente independizados, retie-

**Figura 1**  
**UN ESQUEMA DE CLASIFICACIÓN DEL PROCESO DE CAMBIO I.D. Y D.**

	Investigación	Desarrollo		Difusión		Adopción		
		Innovación	Diseño	Distribución	Demostración	Ensayo	Instalación	Institucionalización
Objetivo	Para avanzar en conocimiento.	Para formular una solución nueva para algunos problemas operantes, i.e. para innovar.	Para ordenar y sistematizar los componentes de la solución inventada; para construir un paquete de innovaciones para el uso institucional, i.e. para dirigir.	Para crear una conciencia amplia sobre la innovación entre los practicantes, i.e. para informar.	Darse una oportunidad de examinar y evaluar las cualidades de la innovación. i.e. crear convicción.	Crear familiaridad con la innovación y establecer una base para evaluar la calidad, valor, adaptación y utilidad de la innovación en una institución en particular, i.e. para probar.	Para hacer coincidir las características de la innovación a las características de la institución que la adopta, i.e. para operar.	Para asimilar la innovación como un componente integral y aceptado del sistema, i.e. para establecer.
Relación con el cambio	Proporciona una base para la innovación.	Produce la innovación.	Dirige y empaqueta la innovación.	Informa sobre la innovación.	Crece convicción sobre la innovación.	Prueba la innovación en el contexto de una situación en particular.	Operacionaliza la innovación para uso en una institución específica.	Establece la innovación como parte de un programa en ejecución; lo convierte en una "no-innovación".

Fuente: Morrish, Aspects of Educational Change, Unwin Education Books, George Allen and Unwin Ltd., 1976.

nen modelos "importados" de educación, "ellos mismos se exponen a una fuerza poderosa de imperialismo cultural y, de esta forma, perpetúan su dependencia" (Crossley, 1984, p. 75).

En ese momento, el sentimiento fue que al establecer un sistema de certificación propia del Caribe anglófono sería un medio de lograr que las metas de la educación secundaria y de los currículos escolares fueran compatibles con las necesidades y aspiraciones de los pueblos antillanos y más relevantes a los cambios políticos y sociales de la época.

Esta necesidad fue claramente articulada en la Reunión de Jefes de Estados de 1961 y reiterada en su segunda reunión en 1964. A las discusiones posteriores se incorporaron grupos regionales asociados y la idea se consolidó aún más con la formación de la Asociación Caribeña de Libre Mercado (Caribbean Free Trade Association, CARIFTA) en 1965. Posteriormente, esta organización fue reemplazada por el Mercado Común de la Comunidad Caribeña (Caribbean Community Common Market, CARICOM) y se creó un cargo de educación dentro de su secretaría para identificar áreas de cooperación regional en este campo. Sin embargo, no fue hasta 1972 que se firmó un acuerdo y la decisión de innovar se tomó finalmente.

El período entre 1961 y 1972 representa, por lo tanto, una época de deliberaciones activas, cuando personeros del sistema innovador, en colaboración con otros grupos de referencia, activamente identificaron y diagnosticaron problemas existentes, buscaron soluciones y recobraron ideas relacionadas al tema. Este proceso llevó a la formulación de una solución, la aplicación de la cual se realizó con el establecimiento del Consejo de Exámenes del Caribe que recibió el firme mandato de desarrollar e implementar la innovación (ver Figura 2).

También se formularon soluciones para superar el problema existente desde una visión del modelo I.D. y D., siendo la diferencia que este paradigma le da más importancia a la etapa de investigación empírica anterior para obtener conocimientos que entreguen la base para formular una solución. Sin embargo, la etapa de investigación formal se emitió en los procesos que desencadenaron en el establecimiento del Consejo de Exámenes del Caribe, pero se puede considerar el período de discusiones que sirve para el mismo propósito; es decir, el conocimiento avanzado que se usó como base para innovar.

En la estrategia de Solución de Problemas las ideas y soluciones que se identifican vienen a menudo en la forma de paquetes innovadores listos, los cuales son probados y evaluados para determinar su conveniencia como solución al

problema existente. Etapas obvias de desarrollo de la innovación no son por lo tanto evidentes en este ejemplo como lo son en el modelo I.D. y D.

En el proceso del CEC, el establecimiento del Consejo y la decisión de la autoridad para innovar fue seguida inmediatamente por una etapa de diseño, que se inició formalmente en 1974. Ambas tareas corresponden a la fase del desarrollo en el modelo I.D. y D. (ver fig. 1) y desde aquí en adelante la estrategia utilizada por el CEC para desarrollar, difundir e implementar el sistema de examinación se aproxima mucho al patrón I.D. y D., con algunas excepciones menores.

En orden a construir y diseñar la innovación, funcionarios del CEC se reunieron con miembros de Consejos Examinadores de Gran Bretaña y de África Occidental para obtener información y asistencia para instituir procedimientos de exámenes.

El servicio de Pruebas de Educación (Educational Testing Service) (ETS) de New Jersey prestó asistencia para la capacitación de profesores y miembros del personal de la CEC en las técnicas de evaluación.

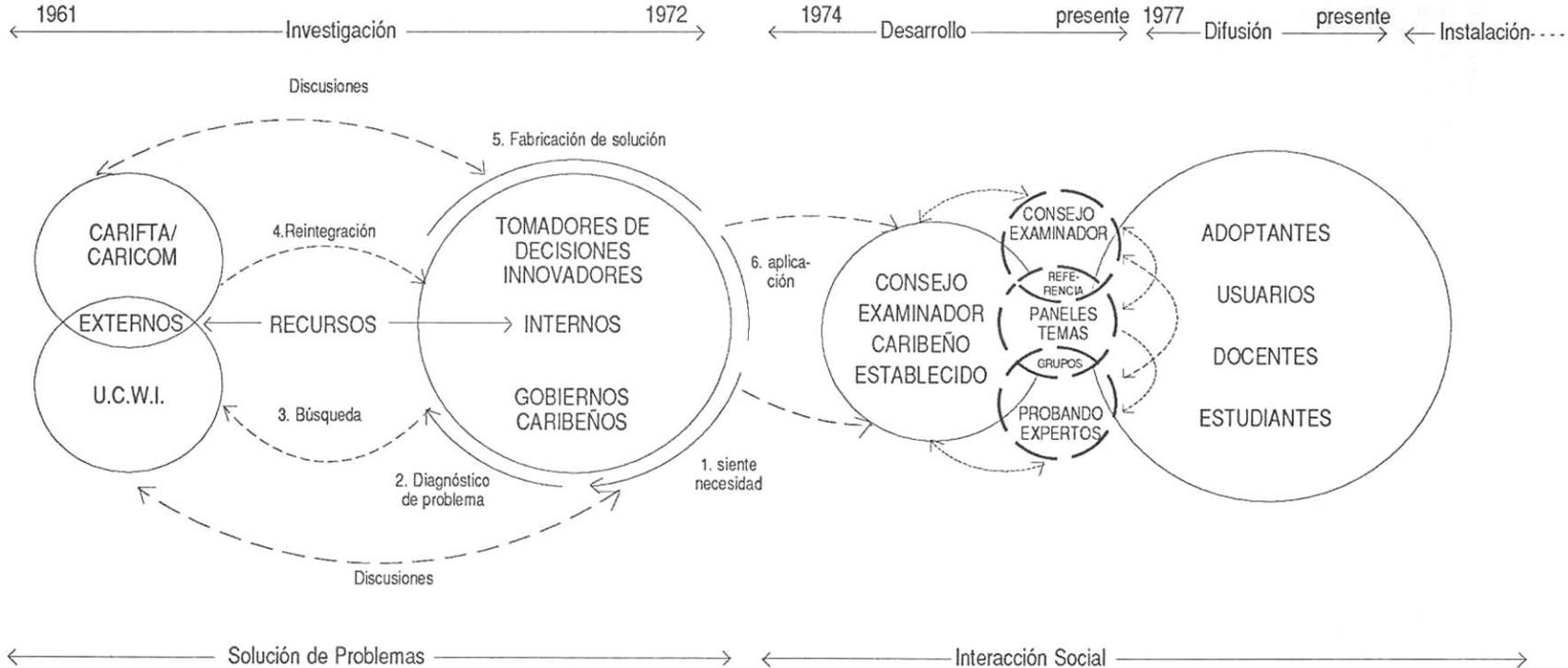
Ambas estrategias, a pesar de estar asociadas a la etapa de diseño, reflejan aspectos del modelo I-S (ver fig. 2) porque, como sostiene Havelock (op. cit.), en situaciones de la vida real las fases innovadoras ocurren en pasos lógicos ello también involucra el flujo de ideas de persona a persona y de grupo a grupo dentro y entre sistemas sociales. En el caso de la fase de diseño del CEC, asistencia y expertos fueron conseguidos al comunicarse y beneficiarse de la experiencia de los grupos de referencia externos al sistema innovador. Como resultado de estas experiencias iniciales, se designaron paneles por ramo para desarrollar el currículo y acompañarlos de métodos de prueba para un variado número de áreas de ramos académicos y técnicos.

La propagación de la innovación, una subetapa de la Fase de Difusión del modelo I.D. y D., empezó en 1977 inmediatamente después que se distribuyeron los cinco primeros planes de estudio de ramos. Taylor y Richards (op. cit.) citan tres patrones a través de los cuales se distribuyen las innovaciones.

En el *modelo centro periferia* se desarrollan en forma central las nuevas propuestas y son despachadas desde el centro a los "usuarios" en la periferia. El *modelo de proliferación de centros* es una variación del primero ya que uno puede distinguir entre centros primarios y secundarios, donde los más nuevos son responsables de distribuir en áreas localizadas. Se menciona una tercera situación en la cual no hay centros permanentes, sino más bien algunos centros móviles con un sistema de comunica-

Figura 2

PARA MEJORAR EL CONOCIMIENTO-BASE PARA LA INNOVACION



PROCESO DE CAMBIO  
CONSEJO EXAMINADOR CARIBEÑO

ción altamente desarrollado que conecta a todas las partes de la red.

La estrategia del Consejo de Exámenes del Caribe para distribuir material corresponde al enfoque de "*proliferación de centros*". El desarrollo de currículos y la determinación sobre la política y procedimientos de evaluación son manejados en forma centralizada por el Comité de Exámenes Escolares (School Examination Committee, SEC), nombrado por el Consejo. La distribución de los materiales a las escuelas locales, sin embargo, se lleva a cabo a través de comités nacionales operan bajo el amparo de sus respectivos Ministerios de Educación. La única excepción a este patrón es Jamaica. En este caso, los planes de estudio y materiales de exámenes son distribuidos por una oficina examinadora de ultramar que cumple funciones similares para los Consejos Examinadores de Londres y Cambridge. El SEC funciona como un centro primario, mientras que los comités nacionales o la oficina examinadora de ultramar—como es el caso de Jamaica— actúan como centros secundarios de distribución local del material.

El modelo I-S enfatiza la importancia de redes interpersonales de información, de liderazgo de opinión, de contactos personales e integración social para distribuir información concerniente a la innovación. El énfasis en la creación de este tipo de red social fue notablemente débil en las etapas iniciales de la difusión del innovador Consejo de Exámenes del Caribe. Esto se puede deber, en parte, a la falta de vías para llevar a cabo esta función y, en parte, al hecho de que la innovación del Consejo de Exámenes del Caribe CXC representa una decisión de la autoridad donde los individuos no tienen otra opción más que adoptar la nueva práctica siguiendo las instrucciones de funcionarios ubicados en una posición de mayor autoridad que ellos.

Con posterioridad se han hecho más esfuerzos para crear oportunidades para este tipo de interacción a través de talleres, seminarios, programas de capacitación, etc.

Se identifica la Demostración de una innovación como otro elemento de la fase de difusión en el marco de I.D. y D. En el caso de los Consejos Examinadores, sin embargo, no fueron posibles las demostraciones de la innovación debido a la naturaleza de ellas, por lo que el modelo de cambio se aleja del paradigma del I.D. y D. en relación a este aspecto.

El modelo I.D. y D. reconoce tres fases en el proceso de adopción: ensayo, instalación e institucionalización. Los primeros ensayos fueron en 1978 y 1979 cuando se examinaron cinco ramos en escuelas pilotos seleccionadas en doce países de la región.

La estrategia de introducir los exámenes en

fases se utiliza para permitir que los profesores se familiaricen con el nuevo sistema y a la vez entregar al Consejo de Exámenes del Caribe algún tipo de evaluación en cuanto "a la calidad, valor, adaptación y utilidad de la invención en una situación en particular" (Clark y Guba, 1965). A través de los informes de los examinadores para las áreas de cada ramo se logró una retroinformación ya que sobre la base de estos informes se hicieron arreglos donde fueron considerados necesarios.

La fase de ensayo, como las precedentes, continúa hasta el presente y proseguirá indefinidamente, ya que el Consejo de Exámenes del Caribe se ha acostumbrado a desarrollar e implementar nuevos planes de estudio y sus respectivos exámenes sobre un criterio de fases. Dado que la diseminación de ensayos del currículo y exámenes recientemente desarrollados descansa sobre un criterio de fases, la instalación de la innovación también ha seguido un patrón parecido.

Se considera la institucionalización como la etapa final del proceso de adaptación y del cambio presentado por el paradigma I.D. y D. (ver Fig. 1), y es la etapa en que la innovación se considera como un componente integral y aceptado en el sistema social a pesar de que el Consejo de Exámenes del Caribe todavía se encuentra en el proceso de diseñar procedimientos de exámenes en áreas nuevas en el nivel común y está contemplado proseguir al nivel avanzado, se perfiló que los procedimientos de examen para 28 ramos estarían establecidos e institucionalizados para 1987. Un resultado anticipado fue el reemplazo de los exámenes GCE de Cambridge, Londres y otros sistemas importados, por las pruebas a nivel de aprovechamiento general y básico del Consejo de Exámenes del Caribe.

Una revisión a las estadísticas de matrícula a los exámenes del Consejo de Exámenes del Caribe 1987, sin embargo, muestra que en caso de un país participante, Jamaica, está lejos de lograrse la meta esperada de "institucionalización".

Los datos del Cuadro 1 indican un porcentaje del ingreso aproximado para los candidatos en el grado II en los exámenes del Consejo de Exámenes del Caribe y del GCE de Cambridge en 1987 para diez ramos. Los números entregados por el CEC reflejan los ingresos tanto para niveles de aprovechamientos generales y básicos mientras que los datos del GCE son productos tanto de candidatos escolares como privados. Las cifras de matrículas en el grado II representan niveles de 1985, ya que no hay disponible información más reciente. Sin embargo, los niveles no fluctuarían demasiado de un año a otro.

## Cuadro 1

### 1987 INGRESOS AL CONSEJO DE EXÁMENES DEL CARIBE (CEC) Y AL GENERAL CERTIFICATION OF EDUCATION GCE PARA 10 RAMOS (JAMAICA)

1985 Matrícula Grado II	Ramo	Ingreso CEC	% de matrícula	Ingresos GCE	% de matrícula
31,275	Lengua Inglesa	13 402	42.85	4 506	14.41
	Literatura Inglesa	3 998	12.78	252	0.81
	Español	1 389	4.44	46	0.15
	Francés	322	1.03	34	0.11
	Geografía	3 616	11.56	385	1.23
	Historia Caribeña	4 267	13.64	1 047	3.35
	Matemáticas	12 613	40.33	2 787	8.91
	Contabilidad	4 377	14.00	1 897	6.07
	Alimento y Nutrición	1 001	3.20	97	0.31
	Carpintería	68	0.54	119	0.38

A pesar de que el nivel de ingreso es mayor para el CEC que para el GCE en todos los ramos, el porcentaje de matrícula en los primeros representa segmentos variados de recién ingresados no obligatorios.

Los exámenes del Consejo de Exámenes del Caribe han reemplazado, por lo tanto, en la mayor parte los exámenes de ultramar a nivel ordinario o común del GCE de Cambridge y con respecto a esto ha satisfecho la intención global de sus "inventores". Sin embargo, en Jamaica, los exámenes del CEC no son ni obligatorios ni exámenes locales como el certificado del Colegio Secundario (SSC) que prevalece todavía y presumiblemente sirve a los estudiantes del grado II que no están reflejados en los matriculados ni en el CEC o en el GCE en el Cuadro 1.

Uno puede concluir, por lo tanto, que en el caso de Jamaica, el gobierno acordó suscribir el establecimiento de un Consejo Caribeño para certificar los que dejan la escuela a nivel secundario solo en principio, ya que no ha dictado ningún mandato para garantizar la institucionalización de la innovación como forma de apoyo. De hecho, el gobierno ha continuado, a través de su Ministerio de Educación, ofreciendo rutas alternativas de certificación.

Esta situación, sin duda, impedirá intentos de institucionalizar completamente la innovación y por lo tanto impedirá llegar a la meta establecida. El Consejo, por lo tanto, necesita asegurar que los gobiernos honren sus acuerdos al eliminar todo tipo de exámenes para los que terminan la escuela con excepción de los exámenes de aprovechamiento de niveles generales y básicos del Consejo de Exámenes del Caribe. Sin embargo, hay que reconocer que existen varios

problemas que deberán ser solucionados para facilitar una institucionalización completa de la innovación.

En Jamaica, esto solo será posible si se toman decisiones políticas para racionalizar la educación a nivel secundario y así crear mayor equidad entre los diferentes tipos de escuelas secundarias que existen actualmente.

#### Bibliografía

- **Berman, P. y McLaughlin, M.** (1987). *Federal programs supporting educational change*, Vol. VIII. *Implementing and Sustaining Innovations*, Santa Monica, Calif.: Rand Corporation.
- **Carlson, R.O.** (1964). "Barriers to Change in Public Schools", en Carlson, R.O., et al. (Eds.), *Change Process in Public Schools*. Eugene, Oregon: Universidad de Oregon.
- **Clark, D.C. y Guba, E.G.** (1965). "An Examination of Potential Change Roles in Education". Trabajo presentado al Simposio sobre Innovación en Planeamiento del Currículo Escolar, Columbus, Ohio.
- **Crossley, M.** (1984). "Strategies for Curriculum Change and the Question of International transfer", *Journal of Curriculum Studies*, Vol. 16, N° 1, pp. 75-88.
- **Figuroa, J.J.** (1964). *Staffing and examinations in British Caribbean Secondary Schools*. Informe de la Conferencia cumbre del Caribe, julio, 1961, Londres: Evans Bros. Ltd.
- **Fullan, M.** (1982). *The Meaning of Educational Change*. Toronto: Ontario Instituto de Estudios en Educación (OSIE) Press.

- **Havelock, R.G.** (1982). "The Utilisation of Educational Research and Development", en Horton T. y Raggart, P. (Eds.) *Challenge and Change in the Curriculum*. Londres: Hodder y Stoughton en Asociación con la Universidad Abierta (Open University).
- **Huberman, A.M.** (1973). *Understanding change in Education: An introduction*, Paris, Francia: The Unesco Press.
- **Lippit, R. Waton, J. y Westley, B.** (1958). *The Dynamics of Planned Change*. Nueva York: Harcourt, Brace & Company Inc.
- **Manley, M.** (1974). *Politics of Change*. Londres: Andre Deutsch Ltd.
- **Morrish, I.** (1976). *Aspects of Educational Change*, Londres: George Allen & Unwin (Publishers) Ltd.
- **Mort, P.R.** (1964). "Studies in Education Innovation from the Institute of Administrative Research" en Miles, M.B. (Ed.), *Innovation in Education*. Nueva York: Bureau of Publications, Teachers College, Universidad de Columbia.
- **Roach, J.** (1971). *Public Examinations in England 1850-1900*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- **Rogers, E.M. y Shoemaker, E.F.** (1971). *Communication of Innovations: A Cross Cultural Approach*. Nueva York: Free Press, Collier MacMillan.
- **Rosenblum, S. y Louis K.** (1979). *Stability and change: Innovation in an educational context*. Cambridge, Mass.: ABT Associates.
- **Ross, D.H.** (1958). *Administration for Adaptability: A Source Book Drawing together the Results of More than 150 Individual Studies Related to the Question of Why and How Schools Improve*. Nueva York: Metropolitan School Study Council.
- **Taylor, P.H. y Richards, C.** (1979). *An Introduction of Curriculum*. Londres: NFER Publishing Co. Ltd.
- **Watson, G.** (1967). "Resistance to Change", in Watson, G. (Ed.). *Concepts for Social Change*, Baltimore. Publicado por N.T.L. (National Education Laboratories). National Education Association for COPED.
- **Yin, R. Haralo, K. y Vogel, M.** (1977). *Tinkering with the System*. Lexington, Mass, D.C. Heath.
- **Zaltman, G., Duncan, R. y Holbeck, J.** (1973). *Innovations and organisations*. Toronto: Wiley.

## LOS CONSEJOS DE ESCUELA Y EL DESARROLLO EDUCATIVO. UNA EXPERIENCIA ARGENTINA

Antonio P. F. Salviolo(\*)

*Como positivos han sido calificados los resultados de dos años de trabajo de los Consejos de Escuelas en la provincia de Buenos Aires, instancias que han sido de gran ayuda para la participación de diversos actores educativos en la búsqueda de soluciones innovativas a los problemas que enfrenta el sector.*

*Antecedentes y perspectivas de esta acción fueron expuestos por el Ministro Director General de Escuelas y Cultura de la Provincia de Buenos Aires, Antonio P. F. Salviolo, en un seminario sobre el particular organizado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe.*

*El evento tuvo lugar en Santiago durante la visita que el Ministro Salviolo realizó a Chile entre los días 18 al 22 de marzo y durante la cual tomó contactos con diversas autoridades nacionales, y expertos de la OREALC.*

*A continuación presentamos un resumen de la exposición ministerial en el Seminario sobre la experiencia de los Consejos de Escuela y el desarrollo educativo en el contexto actual de la provincia de Buenos Aires.*

Las autoridades educativas de la Provincia de Buenos Aires no ignoraban las resistencias que podía generar el lanzamiento del proyecto de Consejos de Escuelas, lo que dio lugar a que no se alentaran exageradas expectativas respecto de la acogida que el mismo pudiera recibir en los inicios de su implementación. Pese a ello, transcurridos menos de dos años de la firma del decreto provincial que autoriza la creación de los Consejos de Escuela, ya no se duda del éxito alcanzado por el proyecto. Los Consejos de Escuela creados y en funcionamiento en los establecimientos educativos de la provincia están contribuyendo a elevar la calidad de la educación ofrecida, a resolver o reducir los problemas generados por la falta de recursos y han generado un ambiente de trabajo más estimulante. Al presente, han sido creados más de 800 Consejos de Escuela en todo el ámbito de la provincia de Buenos Aires.

### Antecedentes

La actual administración provincial se hizo cargo del gobierno en diciembre de 1987. En el

orden político, uno de los puntos importantes de la plataforma electoral se refería a la participación de la ciudadanía bonaerense en el desarrollo del programa de gobierno. En lo que hace al sector educación, se destacaba la necesidad de la participación de la comunidad educativa en las distintas acciones de la gestión en todo el ámbito del sistema educativo.

Al asumir el gobierno, las nuevas autoridades educativas se abocaron a la tarea de desarrollar programas que hicieran efectiva la participación de la comunidad en el ejercicio de la gestión en el sector, en el convencimiento de que todos los involucrados se hallaban en condiciones de reflexionar y tomar decisiones respecto de los problemas de la educación. A tal efecto se concibió el Proyecto de Consejos de Escuela como un canal orgánico de participación y una forma de transferencia o distribución de poder desde la autoridad central al seno de la comunidad, para lo cual las circunstancias económicas no constituían un obstáculo ya que ello dependía básicamente de la voluntad y la decisión política de hacerlo efectivo.

La idea de crear Consejos de Escuela en los que tuvieran participación todos los miembros de la comunidad (directivos, docentes, alumnos, padres, no docentes, cooperadora escolar y un representante legal en el caso de los servicios privados) generó oposición en diver-

---

(\*) Antonio P. F. Salviolo. Ministro Director General de Escuelas y Cultura Provincia de Buenos Aires.

sos ámbitos. Tanto los Directores como los profesores, agrupaciones religiosas y muchos padres de familia temían que la opinión de muy diversos grupos generara anarquía en el funcionamiento de la escuela. Por eso, las nuevas autoridades, con la convicción de que había que asegurar una adecuada participación, optaron por aprobar un Decreto que “autorizaba” –no imponía, no obligaba– la creación de esos Consejos.

La iniciativa fue atacada desde diversos flancos y por distintos motivos. La izquierda lo criticó por entenderlo como una disposición facultativa que no permitiría lograr un impacto importante. La derecha acusó que se hubiera dado la autorización a través de un decreto y no de una ley. Ello, sostuvo, impidió que se la discutiera públicamente, en cuyo caso hubiera quedado de manifiesto que la disposición provocaría anarquía en el funcionamiento de los establecimientos educacionales. Los sindicatos asumieron, inicialmente, una actitud relativamente crítica. El Sindicato de Trabajadores de la Educación de la Provincia de Buenos Aires (SUTEBA) estuvo de acuerdo con la idea (al menos, no la rechazó), pero la Federación de Educadores Bonaerenses (FEB) estimó que los Consejos significaban una intromisión en el trabajo del maestro.

## Resultados

La autorización para crear los Consejos de Escuela alcanzaba a todos los establecimientos y servicios de educación de los diferentes niveles. Sin embargo –y aun dentro de los lineamientos pautados por la reglamentación específica del nivel o modalidad–, cada Consejo tuvo que fijar sus propias normas operativas. El decreto establecía que cualquier persona que estuviera en condiciones de integrar el Consejo podía promover su constitución.

En la práctica ha sido el Director de la Escuela el elemento determinante para la creación y el funcionamiento del respectivo Consejo.

Casi un diez por ciento de los 9 000 establecimientos de la provincia de Buenos Aires han creado sus Consejos de Escuela. De los 820 Consejos de Escuela constituidos a la fecha, 651 corresponden a los servicios educativos de adultos (297), primaria (248) y media (106), cifra que representa el 80% de aquel total. Hasta el momento no se aprecia una diferencia significativa entre los servicios urbanos y rurales, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Esto último, en lo que se refiere a distintos grados de participación de unas y otras comunidades; sí se advierten diferencias en la naturaleza de ellos, en razón de

la distinta calidad de los problemas que los ocupan o concentran su atención.

Los principales aportes de los Consejos en funcionamiento han sido la explicitación de los problemas en los momentos de crisis y la sugerencia de propuestas. Por ejemplo, hay unos 170 000 jóvenes que sólo pueden asistir a clase durante dos horas y media o tres y media, por día. Son los denominados “turnos reducidos” que se intercalan en la jornada regular de los establecimientos. La solución, a largo plazo, será construir nuevos edificios pero la hiperinflación que afecta al país, hace imposible esa posibilidad.

Los Consejos han permitido despertar inquietudes y estimular acciones que sólo dependen de decisiones locales. Una escuela del distrito de La Matanza, por ejemplo, ha incentivado la creación de una huerta y de una bolsa de trabajo. Esa comunidad descubrió, además, que su principal problema estaba constituido por el alcoholismo. Han obtenido colaboración para llevar a cabo campañas destinadas a controlarlo y a generar grupos de apoyo a los afectados por dicho mal. Con estos fines han abierto la escuela y utilizado sus instalaciones durante los sábados y domingos.

En muchos casos, los Consejos de Escuela han articulado sus acciones con los Consejos Escolares que operan en cada uno de los distritos de la provincia (forman parte del sistema educativo provincial) y que se integran con representantes de los partidos políticos surgidos de elecciones ordinarias (se eligen en forma conjunta con las autoridades comunales). También, con frecuencia los Consejos de Escuela coordinan sus actividades con Asociaciones de Padres (Cooperadoras) con el objetivo de fijar prioridades para la construcción o mantenimiento de establecimientos.

Las preocupaciones de los Consejos, en orden de prioridad son: los edificios y demás infraestructura que debe proporcionar el Ministerio (el 60% de los establecimientos de nivel medio comparten edificios con las escuelas primarias); la seguridad de las escuelas, ya que se producen robos de especies (por ejemplo, alimentos usados en la copa de leche, los almuerzos o la merienda escolar) o buscan causar daños al establecimiento (se trata del recurrente problema de los jóvenes y niños que agreden a la escuela que los segrega) relación entre educación y producción como manera de lograr empleos con mayor facilidad (qué puede hacer la escuela para capacitar a sus alumnos para diversos trabajos), la disciplina dentro de la escuela en general y, finalmente, aspectos determinados del diseño curricular. Hasta el momento no ha existido vinculación entre los pro-

gramas de capacitación de docentes y las demandas de los Consejos de Escuelas.

### **Problemas potenciales**

Hasta ahora, los Consejos de Escuelas no han reproducido la discusión política nacional, pero es un problema que puede ocurrir eventualmente. Han existido presiones de personas o grupos que han deseado constituirse en referente político para cambiar prioridades, pero hasta el momento el caudillismo no ha logrado afectar el funcionamiento de los Consejos.

Cuesta promover la participación de los grupos de nivel social medio-alto que utilizan el sistema de educación. No denotan un interés real en la medida en que muchos de los problemas pueden, en este caso, ser resueltos individualmente por las mismas familias (ignoran que con un menor costo social sería factible obtener lo mismo). Asimismo falta una mayor contribución de las federaciones de maestros. Los docentes todavía ven a los Consejos como una injerencia en sus actividades. La FEB nunca se ha opuesto a la idea frontalmente, pero tampoco la ha apoyado con entusiasmo.

En numerosas oportunidades, el Ministro y sus asesores han manifestado que ofrecer una amplia participación no asegura que se pueda dar respuesta a todas las demandas o que éstas garanticen una prioridad. Se ha observado que la capacidad de formular reclamos parece estar en relación inversa con las necesidades de las personas. A la vez, se teme a que la imposibilidad de satisfacer todas las demandas pueda frustrar una solicitud creciente de demandas reiteradas en los propios Consejos de Escuela.

### **Ajuste en la administración**

Para el mejor desarrollo del Proyecto, fue necesario adecuar la organización del Ministerio de Educación de la Provincia (la denominación actual es Dirección General de Escuelas y

Cultura de la Provincia). A tal efecto, se creó la Comisión Coordinadora Central de Consejos de Escuela integrada por el Equipo Técnico Central y por un representante del Área de Consejos de Escuela que opera en cada una de las ramas de la enseñanza o dependencias con servicios de apoyo (Dirección de Cooperadoras Escolares, Dirección de Consejos Escolares, etc.).

### **Las etapas siguientes**

Ya han pasado dos años y hoy no se teme a la participación. En lugar de anarquía hay coordinación y una dinámica de innovación y búsqueda de soluciones concretas. Sin embargo, persiste todavía la resistencia de los sectores que promueven mayor actividad privada. La etapa siguiente, que se desplegará durante 1990, se ocupará de duplicar la cantidad actual de establecimientos que operan con Consejos de Escuela y de vitalizar la acción de aquéllos en los que los directores han tomado un rol demasiado protagónico que limita, por lo tanto, la dinámica del Consejo.

El modelo empieza a difundirse. En Río Negro se piensa poner en práctica uno similar pero que tiene atribuciones hasta para evaluar a los maestros. Este paso entraña riesgos evidentes, por lo que será necesario seguir de cerca la nueva experiencia. El Primer Encuentro Provincial de Consejos de Escuela, que está programando el Ministerio de Educación de Buenos Aires, puede contribuir al incremento de la difusión del modelo y a perfeccionarlo para eliminar problemas reales o potenciales.

Parece no haber dudas de que en la historia de la educación de Argentina se hablará del "antes" y el "después" de la creación de los Consejos de Escuela. En todo caso, si bien la idea parece estar aceptada, hay acuerdo en que se deben tratar de evaluar cuidadosamente los resultados obtenidos hasta el momento. Para reafirmar la objetividad de ese ejercicio mucho puede contribuir la OREALC.

# ACTIVIDADES OREALC

## RED REGIONAL DE CAPACITACION DE PERSONAL Y DE APOYOS ESPECIFICOS EN LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACION Y EDUCACION DE ADULTOS –REDALF–

**Tipo de actividad:**  
**Investigación**

**Período actividad:**  
**Primer trimestre 1990**

**Nombre de actividad:**

*Investigación regional acerca de la Educación Básica de Adultos (EBA)*

En febrero de 1990 la OREALC inició el estudio regional comparado sobre la base de resultados preliminares de la Investigación Regional REDALF de la EBA, auspiciada por la Oficina Regional de Educación en trece países de la región durante 1988-1989.

Las tareas realizadas en el trimestre incluyen el informe final del estudio regional que contiene:

- redacción del marco teórico acerca de la EBA sobre la base de datos disponibles, especialmente, investigaciones e informes regionales sobre el tema;
- formulación de hipótesis ex-post-facto y explicitación de las variables del estudio.

Instituciones relacionadas/cooperadoras/beneficiadas:

Educar (Brasil), UPN (Colombia), Dirección General de Educación de Adultos (Costa Rica), CEPP (Ecuador), Dirección General de Educación de

Adultos (El Salvador), Dirección de Alfabetización y Educación de Adultos (Guatemala), Dirección General de Educación de Adultos (Honduras), Dirección de Educación de Adultos (Nicaragua), Dirección de Educación de Adultos (Panamá), INIDE (Perú) CIEP (Uruguay) y Dirección General de Educación de Adultos (Venezuela).

La mayoría de estas instituciones son cabeza de la REDALF o forman parte de esta red en sus respectivos países.

**Tipo de actividad:**  
**Capacitación y asistencia técnica**

**Período actividad:**  
**26-30 marzo 1990**

**Nombre actividad:**

*Asistencia técnica Seminario de Planeamiento Estratégico del Programa Nacional “El Ecuador Estudia”.*

Atendiendo una solicitud del Ministro de Educación del Ecuador, el especialista regional en educación de adultos participó en el Seminario de Planeamiento Estratégico del Programa Nacional “El Ecuador Estudia”, realizado en Quito del 26-30 marzo. Esta iniciativa se originó a partir de la reciente Campaña Nacional de Alfabetización “Monseñor

Leonidas Proaño” y considerando el AIA y los resultados de la Conferencia Mundial “Educación para Todos” UNESCO/ PNUD/UNICEF/ Banco Mundial de Tailandia. El Ecuador es uno de los primeros países de la región en asumir como propias las propuestas de esta Conferencia.

El objetivo general del seminario fue diseñar el marco estratégico para el Programa Nacional “El Ecuador Estudia” y el establecimiento de planes operativos y acciones intersectoriales.

**Tipo de actividad:**  
**Investigación**

**Nombre de la actividad:**  
**Bibliografía Mundial Anotada sobre Alfabetización**

*Financiamiento del BIE.*

Una consultora OREALC, financiada por el BIE, elaboró los 35 resúmenes y comentarios de las obras más importantes relativas a alfabetización en la región de América Latina y el Caribe, que serán parte de la Bibliografía Mundial Anotada sobre Alfabetización que publicará el BIE.

**Tipo de actividad:**  
**Evaluación**

**Nombre de la actividad:**  
**“Síntesis de la evaluación externa de la Campaña Nacio-**

## **nal de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño”. Ecuador**

Durante el trimestre, una consultora OREALC junto a un equipo nacional elaboraron el informe final de la evaluación externa del Proyecto ECU/89/009 de la Campaña Nacional de Alfabetización Monseñor Leonidas Proaño.

Los objetivos de la evaluación fueron determinar: los niveles alcanzados por los alfabetizandos en las habilidades de lecto-escritura a través de un test; la incidencia de estos resultados de aprendizaje de las características y formación de los alfabetizadores y de otros factores del proceso educativo; y la influencia de la Campaña en la comunidad.

Se valoraron los aspectos específicos y el impacto del proceso en los alfabetizados, enfocado a apoyar acciones educativas para la población adulta.

De acuerdo con el informe, la evaluación se refirió, entre otros, a los siguientes aspectos:

Características generales de los alfabetizados; difusión y promoción de la campaña; resultados alcanzados en lectura y escritura; resultados alcanzados por los alfabetizados y sus características: edad, sexo, ocupación, hijos que estudian, antecedentes escolares y características físicas; principales usos de las habilidades básicas adquiridas en lectura y escritura; participación de los alfabetizados en actividades comunitarias; acciones de reivindicación social y participación en organizaciones populares; juicios de los derechos humanos que más impactaron en los alfabetizados; principales factores del proceso educativo y resultados alcanzados en lectura y escritura; la deserción.

De acuerdo a datos del

informe de evaluación externa, sólo el 70% de la población alfabetizada está en condiciones de leer y escribir en forma básica y los alfabetizandos presentan mejores resultados en el desarrollo de habilidades básicas de escritura antes que de lectura. También se confirmó que las modalidades grupales de trabajo, la asistencia habitual y completa a sesiones y el tipo de formación de los alfabetizadores (niveles de lectura de documentos y preparación de clases) influyeron notablemente en el aprendizaje alcanzado por los alfabetizandos.

Participaron como alfabetizadores 66 828 estudiantes coordinados por 6 000 profesores, se inscribieron 285 350 personas, de las cuales culminaron actividades de alfabetización 180 381.

### **Tipo de actividad: Proyecto de desarrollo**

### **Nombre actividad: Proyecto UNESCO/AGFUND 522-PER-10 “Alfabetización y Postalfabetización con medios audiovisuales”**

Este proyecto, implementado en diversos lugares de Perú, finalizó en febrero. Los productos presentados en este trimestre fueron los siguientes:

- el libro “Alfabetización con video: una propuesta, una realidad”, recoge la experiencia desarrollada tanto por el Proyecto UNESCO/AGFUND PER-10 como por el PER 81/005 PNUD/UNESCO. Fue presentado como apertura del AIA en Perú ante autoridades educativas y representantes de ONGs. Mereció ser destacado en el folleto sobre el AIA que presentó la UNESCO en la reciente Conferencia Educación

para Todos realizada en marzo en Tailandia.

- producción del programa en video “Un desafío para todos”, sobre los alcances de la propuesta metodológica y los logros del Proyecto.
- extensión de los programas de alfabetización con video en zonas urbanomarginales que se concretó con la firma de 6 convenios con ONGs y una universidad, quienes recibieron materiales y equipos necesarios para su aplicación.
- elaboración del documento “Alcance para la aplicación de los programas de alfabetización con video a través de canal abierto”.
- ajuste de la Guía Didáctica de la propuesta de alfabetización con video para ser utilizada por canal abierto.
- informe final.

## **PUBLICACIONES**

### **Tipo de actividad: Publicación**

Durante febrero se revisó el documento de difusión sobre “Alfabetización y Educación Cívica de Mujeres Campesinas del Perú”, producto del Proyecto del mismo nombre, que fuera implementado entre 1986 y 1988 por las instituciones no gubernamentales CENDIPP (en Viña Alta de La Molina, Lima) y Perú Mujer (en comunidades del departamento de San Martín), así como el Ministerio de Educación a través de su Dirección de Alfabetización (en comunidades indígenas de la sierra central peruana).

El trabajo incluye mapas, fotografías, dibujos y síntesis de publicaciones generadas en el Proyecto.

**Tipo de actividad:**  
**Investigación**

**Nombre de la actividad:**  
**Estudio sobre “La práctica de la comunicación en la educación de adultos”**

Se contrataron los servicios de un consultor para desarrollar el tema “La práctica de la comunicación en la educación de adultos”, que se publicará en el marco del AIA.

Instituciones relacionadas/cooperadoras/beneficiadas y resultados esperados: Los destinatarios de la publicación serán los planificadores y educadores educacionales en áreas de alfabetización, postalfabetización y educación básica de adultos; comunicadores educativos, profesores y estudiantes de ciencias de la educación y de la comunicación.

**Tipo de actividad:**  
**Capacitación**

*Actividades OREALC/CREFAL en el marco de la REDALF*

En el marco de la REDALF, durante marzo, se cursaron comunicaciones para la organización de actividades OREALC/CREFAL de formación de cuadros encargados de la capacitación en programas REDALF, durante los años 1990-1991.

Se acordó realizar en el

segundo semestre del presente año de 1990 un Curso Regional sobre Educación de adultos en las instalaciones de CREFAL (Pátzcuaro, Michoacán), abordando los siguientes aspectos:

- Evaluación de diseño, procesos, resultados de programas de alfabetización.
- Metodología de aprendizaje de lecto-escritura y matemáticas.
- Planificación e investigación participativa.

**Tipo de actividad:**  
**Cooperación horizontal y asistencia técnica**

**Nombre de la actividad:**  
**Pasantía en México**

Se está organizando una pasantía REDALF sobre educación bilingüe y bicultural con grupos indígenas en México.

El INEA organismo eje de la REDALF en México, organiza esta actividad con apoyo de la OREALC y otorga la vacante para esta pasantía que incluye un seminario sobre bilingüismo, asesoría para la elaboración de materiales didácticos, así como visitas a distintos grupos étnicos en el país.

**Tipo de actividad:**  
**Investigación**

**Nombre de la actividad:**

**Estudio sobre “La evaluación de la alfabetización de adultos en América Latina y el Caribe”**

Se contrataron los servicios de un consultor: para elaborar el trabajo “Evaluación de la alfabetización de adultos en América Latina y el Caribe”, basado en documentos, e informes evaluativos presentados en el Seminario Regional sobre Políticas Educativas y Estrategias Nacionales de Alfabetización para el período 1990-2000 (Managua, noviembre 1989).

**Tipo de actividad:**  
**Cooperación horizontal y asistencia técnica**

**Nombre de la actividad:**  
**Organización de equipos itinerantes REDALF en apoyo a países con mayores problemas de analfabetismo**

Se ha iniciado la selección y convocatoria de equipos de especialistas en apoyo de las siguientes áreas geográficas: América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), zona andina (Bolivia, Ecuador y Perú) y el Caribe latino (Haití y República Dominicana).

Los equipos de especialistas desarrollarán estas actividades entre los meses de septiembre y octubre de 1990.

## **RED REGIONAL PARA LA CAPACITACION, LA INNOVACION Y LA INVESTIGACION EN LOS CAMPOS DE LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION DE LA EDUCACION BASICA Y DE LOS PROGRAMAS DE ALFABETIZACION –REPLAD–**

**Formación de formadores**

***I Seminario-Taller Regional para la Formación de Formadores en Planifica-***

***ción y Administración de la Educación***

De acuerdo con lo programado, han continuado desarro-

llándose en diferentes países las actividades correspondientes al tercer momento de este Seminario-Taller. Se han recibido propuestas para la reali-

zación de otras actividades similares de: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Guatemala, México, República Dominicana y Venezuela.

### **II Seminario-Taller de Formación de Formadores**

Dentro del marco de las actividades de la Red REPLAD y con la cooperación financiera del Gobierno de España, se está organizando el II Seminario-Taller de Formación de Formadores a realizarse en Santiago del 1 al 31 de octubre de 1990. Se han cursado las respectivas invitaciones a los Ministros de Educación para que, en conjunto con las instituciones miembros de la Red REPLAD de su respectivo país, designen los postulantes que reúnan las condiciones de experiencia profesional, de formación académica, de responsabilidad institucional y de motivación necesaria para impulsar los procesos de renovación en la planificación y gestión educativa.

El contenido del Seminario-Taller será similar al ya realizado y los temas se articularán alrededor de dos o tres ejes conductores, uno de los cuales será "La planificación y evaluación de programas de alfabetización". El Seminario constará de tres momentos: el primero, dedicado a la recolección de información sobre aspectos del sistema educativo formal y no formal de cada país; el segundo, trabajos de grupo con el Coordinador sobre la comparación de experiencias nacionales y presentaciones de expertos; y el tercero, dedicado a la preparación de un documento escrito por cada participante, en su propio país, sobre un aspecto de la problemática del grupo en que trabajó en Santiago.

## **PLANES DE REDES NACIONALES REPLAD**

### **Venezuela**

#### *Plan Nacional en la Red de Venezuela*

Dentro del marco de acciones de la REPLAD a nivel regional y nacional y con una intención de obtener una mayor precisión y direccionalidad en los esfuerzos nacionales, la Oficina Sectorial de Planificación y Presupuesto (OSPP) del Ministerio de Educación y el Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela – instituciones coordinadoras de la Red REPLAD en Venezuela – han publicado los lineamientos y programas que configuran el Plan Nacional de la Red para el mediano plazo.

Con el propósito de incrementar las capacidades nacionales de planificación y gestión, el Plan prevé reforzar su capacidad de coordinación para lograr una cobertura más diversificada para las iniciativas de capacitación e investigación en las áreas de competencia de la Red.

Los programas del Plan contemplan:

- En el área de formación y capacitación:
  - La réplica nacional del Seminario-Taller regional de formación de formadores en planificación y administración de la educación.
  - Cursos y talleres con el propósito de actualizar la cultura profesional del personal que labora en las distintas esferas de responsabilidad por la gestión.
- En el área de investigación:

- Investigación comparativa sobre descentralización y gestión social en la educación básica.
- Encuesta nacional sobre necesidades de capacitación en planificación.
- Investigación sobre indicadores de calidad para la evaluación de políticas educativas.

– En el área de cooperación:

- Ampliación de las instituciones nacionales de la Red venezolana.
- Intensificación de las oportunidades de intercambio regional.

#### *Seminario-Taller Técnicas de Planificación. Estrategia Aplicadas a la Educación*

De acuerdo a lo establecido en el Plan Nacional, esta actividad se inició el 15 de enero auspiciada por el CENDES en cooperación con la Dirección General de Educación Básica del Ministerio de Educación. Cuenta con la participación de 12 funcionarios del Ministerio y está orientada hacia el entrenamiento en las herramientas metodológicas elaboradas de acuerdo con la nueva concepción sobre la planificación.

– Objetivos

Utilizar los instrumentos de la planificación estratégica para la formulación y evaluación de planes con el fin de solventar problemas de la educación básica.

– Programa

Los temas se dividieron en tres módulos:

*Módulo 1:* El momento explicativo: a) La identificación de problemas; b) Tipos de problemas: estructurados, semiestructurados e inestructurados; c) La explicación causal; d) Delimitación del problema.

*Módulo 2:* a) El diseño de operaciones/acciones.

*Módulo 3:* El momento estratégico. Los subsistemas para la pre/post evaluación de la decisión: a) El subsistema de gerencia de operaciones; b) El subsistema de soporte de decisiones; c) El presupuesto por programa; d) La sala de situaciones.

- Duración: 16 semanas, con 3 horas créditos semanales.

## INVESTIGACION

### **Proyecto para la utilización de materiales de capacitación en metodología de la investigación: nivel inicial**

Con la coordinación de la Universidad de Monterrey, México, se ha iniciado este proyecto que cuenta con la participación conjunta del PIDE y REPLAD/OREALC. Se incluyen instituciones de Bolivia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela. El material de capacitación para metodología de la investigación de nivel inicial consta de seis módulos, que a futuro serán producidos a través de multimedios. Su fin es preparar equipos de investigación, sin previa experiencia en este campo, para que utilicen este material y desarrollen una micro-investigación seleccionando y aplicando las me-

todologías y técnicas de recolección y análisis de la información para, finalmente, proceder al informe de la investigación.

## CAPACITACION

### Colombia

*Curso de capacitación para el mejoramiento de la administración y planeación de la educación regional y local de la Orinoquía-Amazonia*

En el marco de la REPLAD colombiana se llevó a efecto, en Bogotá del 19 al 25 de noviembre de 1989, la fase N° 2 de este Curso. Fue organizado por la Facultad de Educación de la Universidad del Valle y la Oficina de Planeación del Sector Educativo del Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Proyecto de Regionalización Educativa de la OEA y de REPLAD/OREALC.

El propósito perseguido fue el de estimular –a partir de los informes preparados por los participantes– el conocimiento de la situación socioeducativa actual de la macrorregión de la Orinoquía y Amazonia, generando y canalizando algunas reflexiones e interrogantes básicos en torno a ella. El desarrollo de este evento tuvo como finalidad incrementar el compromiso del participante para liderar y dinamizar su trabajo específico en cada una de las entidades territoriales de origen. Los temas abordados fueron: Identificación de elementos comunes y particulares en las entidades territoriales y tendencias de los mismos en la macrorregión; La planificación regional de la educación: aspectos teóricos y metodológicos; Los perfiles educativos

como instrumento de análisis de la situación educativa regional; y El papel de los sistemas de información y estadística en la elaboración de los perfiles educativos regionales.

### Publicaciones

- Cuarta Reunión Técnica de la Red Regional para la Capacitación, la Innovación y la Investigación en los campos de la Planificación y la Administración de la Educación Básica y de los Programas de Alfabetización –REPLAD–. *Informe final.* (Quito, Ecuador, 2-6 de octubre de 1989). Contiene un detallado informe de la Reunión e incluye los documentos-base elaborados para ser tratados en ella. También se describe el Plan de Actividades de la REPLAD para el bienio 1990-1991.
- *El Financiamiento de la Educación en período de Austeridad presupuestaria.* Compilado por Ana María Corvalán. En él se hace un homenaje a Aldo E. Solari, sociólogo uruguayo, recientemente fallecido. El asunto del financiamiento fue tratado en la Reunión sobre el mismo tema realizada en Argentina, entre el 9 y el 11 de noviembre de 1988. En él se describen la situación y prospectiva del financiamiento de los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, la capacidad de los sistemas educativos para responder y las demandas actuales y estrategias para superar la crisis de los sistemas educativos y de los requerimientos financieros.

## RED NACIONAL DE FORMACION, PERFECCIONAMIENTO Y CAPACITACION DE EDUCADORES –PICPEMCE–

### **Seguimiento de la II Reunión de Planificación y Evaluación de la Red** (Quito, noviembre, 1989)

Como un efecto directo de la reunión mencionada, se han empezado a integrar los “circuitos” de trabajo sobre cada una de las líneas de acción de PICPEMCE. Esta acción deberá comenzar en el nivel nacional, promovida por las instituciones focales, para encontrar en el futuro inmediato su relación con otras instancias nacionales de los países participantes de la Red y formar así el “circuito regional”.

Las líneas de acción aprobadas por la reunión de Quito, sobre las que se deberán formar circuitos, son las siguientes:

- El aprendizaje de la lecto-escritura.
- El aprendizaje de las ciencias.
- Los valores humanísticos, éticos y culturales en la educación.
- El desarrollo integral de niños de 0 a 7 años.
- La integración de niños minusválidos en el sistema escolar regular.
- La reestructuración de políticas e instituciones de formación y perfeccionamiento de educadores.
- La educación por el arte, la recreación y el deporte.

- La articulación entre educación y trabajo.
- La educación de poblaciones indígenas.
- La educación rural.
- La educación de niños y jóvenes de la calle.

### **Convocatoria a Concurso de Proyectos de Lecto-Escritura y Cálculo**

La OREALC, operando como Coordinación de la Red PICPEMCE ha convocado, a través de las Instituciones Focales, a un concurso para el establecimiento de algunos proyectos demostrativos de intervención pedagógica en los problemas de la lecto-escritura y el cálculo como factores de fracaso escolar.

Los proyectos que ofrezcan las mejores condiciones, desde el punto de vista del Programa de la UNESCO y del Proyecto Principal, serán patrocinados por la OREALC la que a través de PICPEMCE, organizará un sistema de apoyo técnico a los mismos, basado en la cooperación horizontal, de tal manera que todos los miembros de la Red participen de alguna manera en los proyectos seleccionados.

### **Seminario “Estudios sobre pobreza”**

- Conjuntamente con UNICEF, la OREALC auspició

y participó en el Seminario “Estudios sobre pobreza”, organizado por CEANIM (ONG especializada en estudios y atención del niño y la mujer). Este evento tuvo lugar entre el 15 y el 18 de enero y en él participaron 80 personas, provenientes de distintos sectores. La CEPAL facilitó su infraestructura para el evento.

### **Curso de perfeccionamiento docente**

- La OREALC, a través del especialista Rodrigo Vera Godoy, dictó el curso “Determinación de necesidades de perfeccionamiento docente”, tema afín a la Red PICPEMCE. Este evento forma parte de la maestría que la Universidad de Sheebrook, de Canadá, se encuentra brindando a ACICAPI (Asociación Colombiana de Instituciones de Carreras Intermedias). El curso se realizó en la ciudad de San Cristóbal, Venezuela, entre el 4 y el 7 de abril con la presencia de los 15 alumnos de la maestría, quienes son directivos encargados del perfeccionamiento en sus respectivas instituciones.

## SISTEMA REGIONAL DE INFORMACION –SIRI–

**Área:** Base de Datos de información educativa cualitativa y estadística.

**Línea:** Base de estadísticas educativas por países

Hay interés en generar una base de datos educacionales de los países del Pacífico que permita, eventualmente, una fácil comunicación entre los países interesados. Pa-

mela Keating, Directora Asociada del Institute for the Study of Educational Policy, University of Washington, en Seattle, indicó a SIRI el interés de su instituto en esta ta-

rea. Un representante del Instituto visitará OREALC para analizar posibles modalidades de cooperación.

**Area:** *Análisis de la información estadística y documental*

**Línea:** *Publicaciones*

Cifras comparativas sobre acceso, cobertura, eficiencia, alfabetización y experiencias para mejorar la calidad de la educación se presentan en el informe preliminar sobre la Situación de la Educación en la región para el período 1980-1987. Ese informe se publicó en el Boletín 20 del PPE. Una versión en inglés fue distribuida, como separata, en la Conferencia de Jomtien, Tailandia, sobre Educación Básica para todos.

Están disponibles las microfichas del "Informe Bibliográfico. Cuba" (RAE 5332) y del "Informe Bibliográfico. México" (RAE 5371) y los resúmenes correspondientes fueron publicados en "Resúmenes Analíticos en Educación" (2º semestre 1989) editado por CIDE-REDUC en Santiago de Chile. Los interesados en esas publicaciones, preparadas por la Unidad Subregional Golfo de México (a cargo de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública de México), pueden consultar las microfichas en cualesquiera de los 24 centros de REDUC existentes en cada una de las capitales de los países de América Latina.

**Area:** *Análisis de la información estadística y documental*

**Línea:** *Procesamiento de la información y elaboración de informes*

Una selección de 60 resúmenes analíticos, sobre educa-

ción intercultural bilingüe, ha sido publicada en el primer volumen de "Resúmenes Analíticos Monotemático" (RAM N° 1). SIRI seleccionó estos resúmenes, publicados por REDUC-CIDE durante los últimos cinco años, y los presenta en este primer RAM para: difundir entre los especialistas los resultados de la investigación e informes recientes; facilitarles la ubicación de las microfichas que están disponibles en cada capital de la región; identificar a los especialistas e instituciones interesadas en el tema para ayudar a generar contactos informales entre ellos, y colaborar en un estudio de la Oficina Internacional de Educación de Ginebra. REDUC publicará el resumen de este RAM N° 1 y la microficha estará disponible en sus centros a partir del segundo semestre de 1990.

Cerca de 100 artículos sobre alfabetización y educación de adultos identificados por SIRI fueron procesados por REDUC en el volumen correspondiente al 2º semestre de 1989. Ese material, junto a otros 100 RAEs ya disponibles en el sistema REDUC, permitirá que SIRI y REDALF publiquen los Resúmenes Analíticos Monotemáticos sobre Alfabetización y Educación de Adultos (RAM N° 2). Este volumen facilitará el trabajo de análisis a los especialistas y les permitirá leer los trabajos originales en las microfichas correspondientes.

168 documentos ingresaron al Centro de Documentación de OREALC en enero-marzo de 1989. Están identificados en el Boletín Bibliográfico correspondiente junto con sus índices de materias y autores. Los resúmenes analíticos de una selección de esos documentos se publicará en el próximo volumen de REDUC y los interesados podrán usar las microfichas correspondientes.

**Area:** *Intercambio y uso de la información y documentación*

**Línea:** *Sistemas de información para la administración*

Los países de Centroamérica y Panamá han avanzado en el diseño y operación del sistema SIRI a nivel subregional. Ya existen equipos de computación instalados en las unidades nacionales y se ha capacitado al personal nacional. Se ha elaborado en cada país el Boletín de Resúmenes Analíticos sobre documentos relativos al Proyecto Principal de Educación. Se cuenta con una base de datos (SIBID), una base de datos referencial (SIBREF) y se ha elaborado software para la planificación y administración educativas. Se dispone de un informe detallado sobre el avance del proyecto, que fue preparado en enero de 1990 por Juan Chong.

Colombia avanza en el procesamiento de información sobre rendimiento académico. El SIRI fue invitado a comentar esos avances y participó, en octubre de 1989, en un análisis de las estrategias que está elaborando el Ministerio de Educación de Colombia para desarrollar el componente evaluación del rendimiento académico dentro de su sistema de información.

Han sido identificadas las escuelas que, por su bajo rendimiento académico, deben ser atendidas con prioridad dentro de la estrategia diseñada por el nuevo gobierno de Chile. SIRI colaboró con el Sistema de Información Educativa (SIMCE) en el análisis de los datos para identificarlas y para fundamentar los proyectos que está preparando el Ministerio de Educación para presentar al financiamiento de los Bancos Internacionales de Fomento.

**Area:** *Intercambio y uso de la información y documentación*

**Línea:** *Sistemas de información para la administración*

Un moderno sistema descentralizado de recolección y procesamiento de estadísticas educacionales espera tener instalado Bolivia hacia fines de este año. Los programas incluirán salidas con informes mensuales resumidos (una a tres páginas) para ser distribuidas selectivamente a fin de gestar acciones administrativas. SIRI colaboró con la Dirección General de Planeamiento de Bolivia en la preparación del proyecto que será financiado por Unicef y permitirá dotar de computadores y programas adecuados a las nueve oficinas regionales.

**Area:** *Intercambio y uso de la información y documentación*

**Línea:** *Subredes de información*

Se cuenta con materiales didácticos para capacitar personal en uso de Microsis y existen nuevas funciones y procedimientos en el Isis/PASCAL que permiten una adecuación del programa Microsis a las

demandas específicas de los usuarios. En la reunión realizada en Venezuela se examinó el avance en el uso del programa Microsis en 14 países de la región y en una docena de instituciones internacionales. Los interesados pueden dirigirse al "distribuidor nacional", en cada país, el cual actuará además como centro de intercambio entre los usuarios del programa. En todo caso, la Secretaría Técnica de INFOLAC, en Caracas, continuará apoyando la utilización de Microsis en la región. Se espera llegar a tener una biblioteca de procedimientos genéricos que puedan ilustrar acerca de usos potenciales a los usuarios.

**Area:** *Intercambio y uso de la información y documentación*

**Línea:** *Programas para análisis y proyecciones de información*

SIRI está experimentando un nuevo paquete estadístico "IDAMS" preparado por UNESCO para el análisis de datos de educación. IDAMS es un programa que integra el manejo de datos originales con el análisis estadístico de esos datos. Permite validar o editar datos y realizar análisis de

varianza, regresión múltiple y factorial. Puede ser usado en un PC-IBM compatible que tenga una memoria RAM de 512 K, un disco duro de por lo menos 12 "megabytes" y un sistema operativo DOS 2.10 o superior. En conjunto con el Microsis permite el procesamiento "unificado" de la información textual y numérica. UNESCO lo proporciona libre de cargo en aquellos casos en que vayan a formar parte del sistema de información del Ministerio de Educación u otros casos equivalentes.

**Area:** *Sistemas de información para la administración*

**Línea:** *Seminarios/Congresos*

Modelos que examinan la consistencia de la información educacional y que permiten caracterizar los niveles de eficiencia del sistema serán examinados y operados por los participantes del segundo curso regional de Planificación de la Educación que se realizará en Santiago del 1º al 31 de octubre de 1990. Se usará, además, el Banco de Datos del SIRI para preparar una versión revisada del estado de Situación de la Educación en la Región.

## OTRAS ACTIVIDADES OREALC

### Reuniones

*Tema: Seminario taller regional REDALF sobre programas de alfabetización y postalfabetización con apoyo de medios de comunicación*

*Fecha: 3-7 de julio*

*Sede: Cuzco, Perú*

*Países participantes: Argentina, Bolivia, Colombia,*

*Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú y Uruguay.*

*Análisis de experiencias innovadoras y relevantes sobre programas de alfabetización y postalfabetización con apoyo de medios de comunicación, privilegiando el uso de la radio, televisión (video) y materiales impresos.*

*Formulación de propuestas sobre pertinencia y formas de uso de medios de comunicación social en programas de alfabetización y postalfabetización, considerando la motivación del "Año Internacional de la Alfabetización" y del programa mundial "Educación para todos".*

*Acopio de experiencias y*

material relevante para su difusión en los países representados.

*Tema: Curso taller regional REDALF sobre educación de adultos*

*Fecha:* 6-31 de agosto

*Sede:* Pátzcuaro, Michoacán, México

Países participantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colom-

bia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

*Entidad responsable:* CREFAL

Examinar las principales prácticas y concepciones de la planificación e investigación en la educación de adultos.

Valorar las experiencias

de capacitación y proponer estrategias metodológicas para el diseño y ejecución de sistemas de capacitación permanente.

Conocer las principales metodologías para el aprendizaje de la lectoescritura y las matemáticas.

Analizar instrumentos y experiencias de evaluación de programas de alfabetización.

# PUBLICACIONES OREALC

- *Educación ambiental: módulo para la formación de profesores de ciencias y de supervisores para escuelas secundarias.* (Módulo 7 de la serie de Educación Ambiental). Santiago, Chile, enero 1990, 244 pp.
- *Modernización: un desafío para la educación.* Marianela Cerri. Luis Edo. González y Gordon West (comp.). Programa cooperativo CIDE-PIIE-OISE. Santiago, Chile, enero 1990, 769 pp.
- *Recopilación de materiales didácticos en educación indígena.* Massimo Amadio y Anna Lucía D'Emilio (comp.). Santiago, Chile, enero 1990, 176 pp.
- *El uso de la informática en la educación.* Informe final, Seminario taller subregional, Buenos Aires, Argentina, 5-9 diciembre 1989. (Educación científica y tecnológica). Santiago, Chile, enero 1990, 164 pp.
- *Guía metodológica para la elaboración de materiales de lectura.* Javier Reyes. Santiago, Chile, febrero 1990, 122 pp.
- *El financiamiento de la educación en período de austeridad presupuestaria.* Ana María Corvalán M. (comp.). Santiago, Chile, febrero 1990, 150 pp.
- *Analfabetismo y alfabetización. Mesa redonda.* PROMEDLAC III (Tercera reunión del Comité Inter-gubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. Guatemala, 26-30 junio 1989). Santiago, Chile, marzo 1990, 76 pp.
- *Información e Innovación en Educación.* Boletín de la Oficina Internacional de Educación, N° 61, Diciembre 1989. Santiago, Chile, marzo 1990, 8 pp.
- *Alfabetización y educación cívica.* Experiencias con mujeres campesinas en Perú. Pilar Núñez (comp.). Santiago, Chile, marzo 1990, 85 pp.
- *La enseñanza secundaria en el siglo XXI. Un desafío para América Latina y el Caribe.* Luis Edo. González (comp.). Santiago, Chile, abril 1990, 100 pp.
- *Educación ambiental: módulo para la formación inicial de profesores y supervisores de ciencias sociales para escuelas secundarias.* (Módulo 9 de la serie de Educación Ambiental). Santiago, Chile, abril 1990, 156 pp.