

## **El Papel del Político: tomar decisiones en educación\***

Hoy se pide a los sistemas educativos de todo el mundo que trabajen a la vez más y mejor. Como hemos visto, dadas las presiones que se ejercen sobre ellos, han de responder a una exigencia de desarrollo económico y social, de particular importancia para las poblaciones más pobres. Deben responder también a una exigencia cultural y ética que les incumbe asumir. Por último, tienen que aceptar el reto de la tecnología, que, con los posibles riesgos que ello entraña, constituye uno de los principales cauces para entrar en el siglo XXI. En resumen, todos esperan algo de la educación. Los padres, los adultos que trabajan o desocupados, las empresas, las colectividades, los gobiernos y, naturalmente, los niños y los jóvenes como alumnos o estudiantes ponen grandes esperanzas en ella.

Empero, la educación no puede hacer todo y algunas de las esperanzas que suscita están inevitablemente abocadas a la decepción. Hay pues que afrontar decisiones que pueden ser difíciles, sobre todo cuando se trata de equidad y de calidad de los sistemas educativos. Esas decisiones son decisiones de sociedad

---

\* Tomado de: La Educación es un Tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors.

y, aunque deban inspirarse en unos cuantos principios comunes, pueden variar según los países. De todos modos, conviene que haya coherencia entre esas decisiones y las estrategias adoptadas, en el espacio social y en el tiempo. Entre esas estrategias la Comisión incluye el empleo de los medios que ofrece la sociedad de información, así como las posibilidades que crean la innovación y la descentralización. Pero esas estrategias suponen también una regulación general de la educación; ese es el papel del político, a quien incumbe iluminar el porvenir con una visión a largo plazo, conseguir a la vez la estabilidad del sistema educativo y su capacidad para reformarse, garantizar la coherencia del conjunto estableciendo al mismo tiempo prioridades y, por último, abrir un auténtico debate de sociedad sobre las decisiones económicas y financieras.

## **Decisiones educativas, decisiones de sociedad**

### ***La demanda de educación***

Los sistemas educativos no pueden responder de manera indefinida a una demanda que crece constante y fuertemente. Tendrían que ofrecer al mismo tiempo las mismas posibilidades de educación a todo el mundo, respetar la diversidad de gustos y de culturas y satisfacer todos los tipos de demandas. Dadas las limitaciones financieras, es obligado asignar los recursos en la mejor forma posible a fin de conciliar cantidad y pertinencia, equidad y calidad. A falta de un modelo único de distribución óptima, la atribución de los recursos debe sobre todo reflejar claramente las decisiones colectivas correspondientes a los arbitrajes que cada sociedad efectúa para asegurar su desarrollo económico, social y cultural.

En los países en desarrollo, donde la fortísima demanda de educación va acompañada de una penuria de recursos a menudo dramática, las decisiones que deben tomarse son particularmente difíciles y conducen a veces a un callejón sin salida en ciertos tipos de enseñanza. En los países más desarrollados que, comparativamente, sufren menos de las limitaciones financieras, las

decisiones de carácter político no se presentan con un aspecto tan definido de alternativas brutales. Se trata más bien de dosificar las distintas opciones en los presupuestos de educación, las reformas educativas o los modos de selección y de orientación de los jóvenes y al mismo tiempo de responder a los críticos que acusan al sistema educativo de ser en parte responsable de la inadecuación entre la oferta y la demanda de empleos.

No obstante, en uno y otro caso el aluvión de las diversas demandas, que convergen en su mayoría hacia las colectividades públicas, hace necesario adoptar decisiones de organización que a menudo son en realidad decisiones de carácter sociopolítico. En efecto, los decisores han de hacer frente a intereses contradictorios. El mundo económico reclama cada vez más calificaciones y competencias. El mundo científico reclama créditos para la investigación y para la enseñanza superior de alto nivel, productora de jóvenes investigadores. Por su parte, el mundo de la cultura y de la enseñanza requiere medios para el desarrollo de la escolarización y de la formación general. Por último, las asociaciones de padres de alumnos están por un aumento constante de la educación de calidad, es decir, por un número creciente de buenos docentes. Los dilemas resultan particularmente graves ya que no se pueden satisfacer todas las demandas; aquí no se trata de arbitrajes ordinarios entre intereses particulares, sino que tras esas demandas se perfilan unas expectativas legítimas que corresponden en su totalidad a las misiones fundamentales de la educación.

### *Evaluación y debate público*

Así pues, las decisiones educativas incumben e interesan al conjunto de la sociedad y exigen la apertura de un debate democrático que debe versar no sólo sobre los medios sino también sobre las finalidades de la educación. En él deben estar presentes, en particular, los principios que este informe ha tratado de formular y ninguno de los elementos fundamentales del conocimiento -aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser, aprender a vivir juntos- debe descuidarse en provecho de los demás.

Ese debate debe apoyarse en una evaluación sólida del sistema educativo cuyos términos puedan aceptar todos y que no debe ser de carácter estrictamente económico. En efecto, si bien cabe hablar de un mercado de la formación profesional en la medida en que algunas de las prestaciones que ofrece pueden evaluarse en términos de costes y de rendimiento, no ocurre evidentemente lo mismo con todas las actividades de educación. Algunas de ellas escapan del orden económico y se relacionan, por ejemplo, con la participación en la vida colectiva o en el desarrollo de la persona. Por otro lado, el sistema educativo forma un todo; la interdependencia de sus partes es tan grande y la integración en la sociedad tan fuerte que a veces resulta muy difícil descubrir las causas de una determinada disfunción. La evaluación de la educación debe concebirse en un sentido amplio. Su objeto no es únicamente la oferta educativa y los métodos de enseñanza, sino también la financiación, la gestión, la orientación general y la realización de objetivos a largo plazo. Se relaciona pues con las nociones de derecho a la educación, de equidad, de eficiencia, de calidad y de atribución global de los recursos y depende en gran medida de los poderes públicos. En ella puede incluirse una evaluación en el plano local, por ejemplo, en lo que atañe a la gestión de los establecimientos o a la calidad del personal docente.

En todo caso, lo que hay que hacer es instalar un dispositivo de evaluación objetivo y público para que la opinión esté en condiciones de comprender la situación del sistema educativo y su repercusión en el resto de la sociedad. La magnitud de los presupuestos públicos dedicados a la educación justifica ampliamente que la colectividad pida cuentas antes de aumentarlos aún más. El debate público, por ejemplo en el Parlamento o incluso en los medios de información, puede así convertirse en un auténtico debate de sociedad apoyándose en evaluaciones objetivas y pertinentes.

Por último, debe considerarse también que toda operación de evaluación tiene un valor pedagógico. Brinda a los distintos

agentes un mejor conocimiento de su acción, difunde eventualmente la capacidad de innovación dando a conocer las iniciativas de éxito y sus condiciones de realización y, más profundamente, incita a revisar la jerarquía y la compatibilidad de las decisiones adoptadas y de los medios empleados a la luz de los resultados.

## **Posibilidades que ofrecen la innovación y la descentralización**

### ***Asociar a los diferentes agentes al proyecto educativo***

El debate sobre el grado de centralización o de descentralización que debe darse a la gestión del sistema educativo es esencial para el éxito de las estrategias de mejoramiento y reforma de los sistemas educativos.

La Comisión está de acuerdo con numerosos observadores en que las reformas educativas suscitan hoy un profundo escepticismo. En esta cuestión se ha ensayado ya todo o casi todo y raras veces los resultados han estado a la altura de las expectativas creadas. Pareciera incluso que las tentativas de reforma sucesivas y contradictorias han reforzado el inmovilismo de los sistemas educativos en numerosos países.

Se han dado diversas explicaciones a este fenómeno<sup>1</sup>, pero todas apuntan a poner en tela de juicio las modalidades de ejecución de las reformas. En la mayoría de los casos éstas se deciden en los ministerios centrales, sin verdadera consulta con los distintos agentes y sin evaluación de los resultados. Convendría, en cambio, tratar de abrir las instituciones educativas a las necesidades de la sociedad e introducir factores de dinamismo en los mecanismos internos de la gestión educativa.

En efecto, asociar a los distintos agentes sociales a la adopción de decisiones constituye uno de los principales objetivos, y seguramente el medio esencial, del perfeccionamiento de los sistemas educativos. Con esa perspectiva, que no es sólo técnica

---

1. Juan Carlos Tedesco, Tendencias actuales de las reformas educativas, estudio realizado para la Comisión.

sino muy ampliamente política, la Comisión quiere subrayar la importancia de las medidas de descentralización en materia de educación. Evidentemente, la cuestión se plantea de manera diferente según las tradiciones históricas o la organización administrativa propias de cada país, por lo que no puede proponerse un modelo ideal. No obstante, hay una serie de argumentos a favor de una transferencia de responsabilidades al nivel regional o local, en particular si se quiere mejorar la calidad de la toma de decisiones, elevar el sentido de la responsabilidad de los individuos y las colectividades y, en general, estimular la innovación y la participación de todos. En el caso de los grupos minoritarios, la descentralización de los procesos permite tomar mejor en consideración las aspiraciones culturales o lingüísticas y mejorar la pertinencia de la enseñanza dispensada, gracias a la elaboración de programas más adaptados.

No obstante, deben reunirse las condiciones para que se establezca una mejor cooperación en el plano local entre los docentes, los padres y el público en general. La primera de esas condiciones parece ser la voluntad del gobierno central de abrir un espacio de adopción de decisiones democrática en el que se puedan tomar en consideración las expectativas de la comunidad local, del personal docente, de las asociaciones de padres de alumnos o de las organizaciones no gubernamentales. Por otra parte, las instituciones que forman el sistema educativo deben dar muestras de una voluntad real de adaptarse a las condiciones locales y adoptar una actitud abierta frente al cambio. Por último, la autonomía de los establecimientos de enseñanza constituye un factor esencial del desarrollo de las iniciativas en el plano local, ya que permite una mejor colegialidad en la labor de los docentes. Al tener que tomar decisiones en común, éstos escapan del aislamiento tradicional propio de su oficio. En ciertos países la noción de “proyecto de establecimiento” ilustra perfectamente esta voluntad de alcanzar juntos unos objetivos que permitan mejorar la vida de la institución escolar y la calidad de la enseñanza.

### ***Favorecer una verdadera autonomía de los establecimientos***

La autonomía de los establecimientos presenta aspectos diferentes. En primer lugar, se manifiesta en la gestión de los recursos: conviene que el empleo de una parte importante de los recursos asignados pueda decidirse en el nivel del establecimiento. En ciertos casos, podrán crearse estructuras especiales, por ejemplo, comités de padres (o alumnos) y de docentes, para que den su opinión sobre la gestión del establecimiento o sobre determinados aspectos de los programas educativos. En términos generales, conviene aplicar en cada establecimiento procedimientos que determinen claramente el papel de los distintos agentes, favoreciendo la cooperación entre los docentes, los jefes de establecimiento y los padres y el diálogo con la comunidad local en su conjunto. La práctica de la negociación y la concertación constituye en sí misma un factor de aprendizaje democrático en la gestión de los establecimientos y en la vida escolar. Por otra parte, la autonomía de los establecimientos estimula fuertemente la innovación. En los sistemas excesivamente centralizados ésta tiende a limitarse a experimentos piloto destinados a servir de base, en caso de éxito, para la adopción de medidas de alcance general. Estas no se aplicarán necesariamente de manera adecuada en todas las situaciones; en efecto, parece admitirse que el éxito de las innovaciones depende en lo esencial de las condiciones locales. Así, lo importante parece ser generalizar la capacidad de innovar más bien que las innovaciones mismas.

La Comisión es pues favorable a una amplia descentralización de los sistemas educativos, sobre la base de la autonomía de los establecimientos y de una participación efectiva de los agentes locales. A su juicio, la necesidad de una educación que se prolongue durante toda la vida y la aparición de sociedades educativas que se apoyan en los recursos de la educación informal deben reforzar esa tendencia. De todos modos, la Comisión es consciente de que los modos de organización y de gestión de la educación no son fines en sí mismos sino sólo instrumentos cuyo valor y eficacia dependen en gran medida del contexto polí-

tico, económico, social y cultural. Las medidas de descentralización pueden aplicarse tanto en el marco de procesos democráticos como en el de procesos arbitrarios y generadores de exclusiones sociales. Son muchos los ejemplos, particularmente en América Latina, que muestran que la descentralización puede agravar la desigualdad ya existente entre las regiones y entre los grupos sociales; en tales casos el debilitamiento del papel del Estado central no permite la implantación de mecanismos compensatorios. De manera general, “la experiencia internacional demuestra que en los casos en que tiene éxito la descentralización ésta se produce a partir de una administración central sólida”<sup>2</sup>. De ello se deduce la necesidad de una regulación global y de definir claramente la función que los poderes públicos deben desempeñar en esa regulación.

### ***Necesidad de una regulación general del sistema***

Sea cual sea la organización del sistema educativo, más o menos descentralizada o más o menos diversificada, el Estado debe asumir una serie de responsabilidades para con la sociedad civil en la medida en que la educación constituye un bien de carácter colectivo que no puede someterse a una simple regulación por el mercado. En particular, se trata de crear un consenso nacional sobre la educación, establecer una coherencia general y proponer una visión a largo plazo.

Una de las primeras tareas de los poderes públicos consiste en suscitar un amplio acuerdo entre los distintos agentes sobre la importancia de la educación y sobre su papel en la sociedad. Particularmente en los países en desarrollo, sólo un diálogo permanente con el conjunto de los partidos políticos, las asociaciones profesionales o de otro tipo, los sindicatos y las empresas puede garantizar la estabilidad y la duración de los programas educativos. Ese diálogo debe iniciarse ya en el momento de la concepción del programa y continuar a lo largo de su ejecución, ofre-

---

2. J. C. Tedesco, estudio citado.

ciendo siempre la posibilidad de realizar evaluaciones y ajustes. La experiencia muestra que semejante consenso de sociedad es necesario para todo proceso de reforma y que raramente se produce de manera espontánea. De ahí que sea necesario darle una forma institucional y permitir su expresión según procedimientos democráticos.

Es también necesario garantizar la gestión programada de las interdependencias entre los distintos elementos del sistema educativo sin perder de vista el carácter orgánico de los vínculos entre los diferentes tipos de enseñanza. Un individuo pasa sucesivamente de la enseñanza básica a otros niveles de la enseñanza o a otros tipos de educación. Las distintas partes del sistema son además interdependientes: la enseñanza secundaria proporciona a la enseñanza superior sus estudiantes, pero la universidad facilita a la enseñanza secundaria, y a menudo a la primaria, sus docentes. Desde el punto de vista cuantitativo pero también desde el cualitativo, esos tipos de enseñanza son pues solidarios, y eso es algo que hay que tener en cuenta en lo relativo tanto a la regulación de los flujos como a la definición de los contenidos y de los modos de evaluación. Teniendo presente esta interdependencia global conviene optimizar las decisiones que se tomen con recursos determinados. Naturalmente, las prioridades variarán según los países, pero convendrá velar no sólo por mantener la coherencia del sistema sino también por tomar en consideración las nuevas exigencias de una educación que se desarrolla a lo largo de la vida. Habrá que garantizar asimismo la conexión entre la educación y las necesidades de la economía.

En total, las políticas educativas deben ser políticas a largo plazo, lo que supone poder establecer la continuidad en las decisiones y en la realización de las reformas. De ahí que convenga superar, cuando se trata de la educación, la fase de las políticas a corto plazo o de las reformas en cascada, ya que se corre el riesgo de ponerlas en tela de juicio cada vez que cambia el gobierno. Esta capacidad de anticipación debe apoyarse en un análisis preciso de la situación de los sistemas educativos: diagnós-

ticos confirmados, análisis prospectivos, información sobre el contexto social y económico, conocimientos de las tendencias mundiales de la educación, evaluación de los resultados.

Se justifica si es esencialmente el papel del Estado como representante del conjunto de la colectividad en una sociedad de carácter plural y cooperativo en que la educación se desarrolla a lo largo de toda la vida. Ese papel concierne principalmente a las decisiones de sociedad que marcan con su impronta la educación, pero también a la regulación del conjunto del sistema y a la promoción del valor de la educación. No obstante, ese papel no debe ejercerse como un monopolio estricto, sino que más bien consiste en canalizar las energías, valorizar las iniciativas y proporcionar las condiciones de aparición de las nuevas sinergias. Corresponde además a una exigencia de equidad y de calidad en materia de educación. En la lógica de la equidad y del respeto del derecho a la educación, hay que evitar como mínimo que se niegue el acceso a la educación a determinados individuos o grupos sociales; en particular, es importante que el Estado pueda ejercer un papel de redistribución, particularmente en favor de grupos minoritarios o desfavorecidos. Por otro lado, la garantía de la calidad de la educación supone que se elaboren normas globales y que se establezcan distintos medios de control<sup>3</sup>.

En el centro de la organización educativa, las instituciones formales, públicas o privadas, deben naturalmente desarrollarse en forma concertada y de acuerdo con una visión a largo plazo. Corresponde pues a las políticas públicas garantizar esta coherencia en el espacio y en el tiempo, es decir, asumir la doble función de encuadramiento y regulación. La coordinación entre los distintos niveles de enseñanza, primario, secundario y superior, y el desarrollo de la oferta de educación a lo largo de la vida tienen una importancia particularmente crucial para evitar las dis-

---

3. Para una problemática general sobre el papel del Estado en la educación, véase: Secretaría del Commonwealth, *The Changing Role of the State in Education: Politics and Partnerships*, Twelfth Conference of Commonwealth Education Ministres, Islamabad, Pakistán, 1994.

funciones. Además, en las sociedades futuras la necesidad de movilizar fuerzas mucho más allá de las instituciones formales conferirá a los poderes públicos un nuevo papel, según dos orientaciones complementarias. Por una parte, tendrán que garantizar la visibilidad y la legibilidad del sistema educativo, asegurando así la estabilidad del conjunto, y, por otra, deberán suscitar asociaciones y estimular las innovaciones educativas, es decir, liberar energías nuevas para la educación. Queda así confirmada la primacía de lo político: hay que guiar a todos los agentes de la educación hacia objetivos colectivos respetando los valores comunes.

## **Decisiones Económicas y Financieras**

### ***El peso de las limitaciones financieras***

Estos objetivos de carácter colectivo entrañan decisiones económicas y financieras que son en todas partes difíciles, aunque los problemas se planteen de manera diferente según las principales categorías de países. Los países desarrollados se enfrentan a una demanda de escolarización en fuerte crecimiento y tienen que encontrar los medios para satisfacerla. No obstante, sus limitaciones de orden financiero no pueden compararse con las que sufren los países en desarrollo que, entre las necesidades cada vez mayores debidas al crecimiento demográfico y a los retrasos de escolarización y la limitación de los recursos disponibles, se encuentran atrapados en una auténtica tenaza financiera<sup>4</sup>.

La matrícula escolar corresponde a más de la cuarta parte de la población mundial y los gastos públicos en educación representan aproximadamente el 5% del producto nacional bruto del mundo. No obstante, se observan diferencias considerables que reflejan el desigual reparto mundial de las riquezas pero que son también el resultado de un esfuerzo financiero relativamente más importante en los países desarrollados (5.3% del PNB en 1992) que en los países en desarrollo (4,2% del PNB).

---

4. Serge Péano, La financiación de los sistemas educativos, estudio realizado para la Comi-

## Gastos públicos de enseñanza 1980-1992

	<i>Dólares de los Estados Unidos</i>							
	<i>(miles de millones)</i>				<i>Porcentaje del PNB</i>			
	1980	1985	1990	1992	1980	1985	1990	1992
Total mundial*	526,7	566,2	1.017,0	1.196,8	4,9	4,9	4,9	5,1
Países en desarrollo,	102,2	101,2	163,4	209,5	3,8	4,0	4,0	4,2
De los cuales:								
África Subsahariana	15,8	11,3	15,2	16,0	5,1	4,8	5,3	5,7
Estados Árabes	18,0	23,6	24,7	26,0	4,1	5,8	5,2	5,6
América Latina/ Caribe	34,2	28,9	47,1	56,8	3,9	4,0	4,1	4,4
Asia Oriental/ Oceanía,	16,0	20,1	31,8	41,4	2,8	3,2	3,0	3,1
De ella: China	7,6	7,7	9,1	9,8	2,5	2,6	2,3	2,0
Asia Meridional	12,8	14,7	35,8	60,4	4,1	3,3	3,9	4,4
De ella: India	4,8	7,1	11,9	10,0	2,8	3,4	4,0	3,7
Países menos adelantados	3,1	2,7	4,2	4,1	2,7	2,8	2,9	2,8
Países desarrollados*	424,5	465,0	853,6	987,3	5,2	5,1	5,1	5,3
De ellos:								
América del Norte	155,1	221,6	330,2	369,7	5,2	5,1	5,4	5,7
Asia/Oceanía*	73,0	79,3	160,8	225,5	5,8	5,1	4,8	4,8
Europa*	196,3	164,2	362,6	419,3	5,1	5,1	5,0	5,2

\* No incluidos los países de la antigua URSS.

Fuente: UNESCO, Informe Mundial sobre la Educación 1995, Pág.108, París.

Pese a las hipótesis sobre un descenso de la fecundidad, las estimaciones demográficas para comienzos del siglo XXI obligan a prever aumentos importantes del número de nacimientos. En particular, las proyecciones realizadas por el Banco Mundial muestran que en los países con escasos ingresos los niños de menos de cinco años constituirán todavía en el año 2025 el grupo más numeroso de la pirámide de edades<sup>5</sup>. Las consecuencias de estas evoluciones demográficas en la capacidad de acogida de los sistemas educativos se verán agravadas por el desarrollo de la escolarización: se observan incrementos de la matrícula superior a las evoluciones demográficas, con la única excepción de la enseñanza primaria en los países desarrollados.

Combinados con el crecimiento de la población, que a menudo es más acentuado en los países donde el sistema educativo presenta mayores fallos, los retrasos de la escolarización exigen que se lleven a cabo esfuerzos particularmente importantes en los países en desarrollo. Las proyecciones realizadas por la UNESCO<sup>6</sup> hacen prever nuevos incrementos de la matrícula escolar. Para el conjunto del mundo e incluidos todos los niveles, ésta debe pasar de poco más de 1.000 millones actualmente a cerca de 1.150 en el año 2000 y a 1.300 en el año 2025.

De este total la parte correspondiente a los países desarrollados debe continuar disminuyendo debido a la reducción prevista de los índices de natalidad. Es en la categoría de los países en desarrollo donde el aumento será mayor, en gran parte como consecuencia del crecimiento de la matrícula en el África Subsahariana, en los Estados Árabes y en Asia Meridional. Este aumento de la matrícula en los países en desarrollo se producirá en todos los grados de la enseñanza: en la primaria (589 millones en torno al año 2000, contra 522 millones en 1992), en la secundaria (269 millones contra 227 millones) y también en la superior (40 millones contra 32 millones).

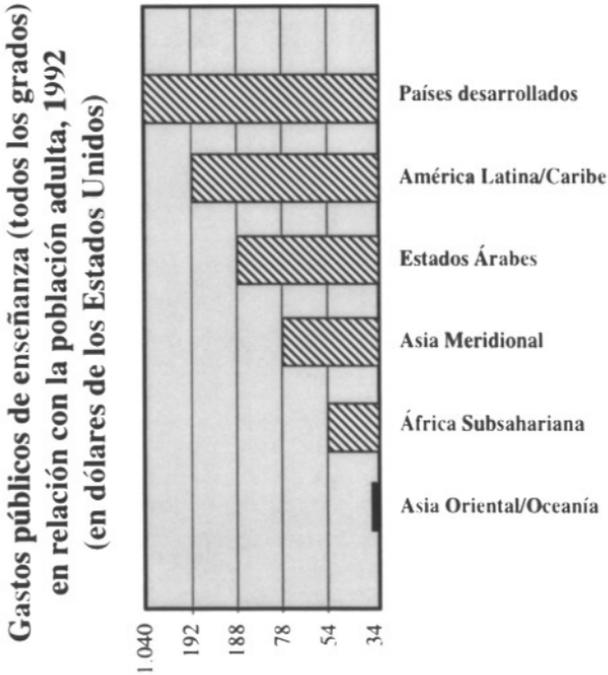
---

5. Banco Mundial, *World Population Projections*, edición 1994-1995..

6. UNESCO, *Tendances et projections des effectifs scolaires par degré d'enseignement, par age et par sexe, 1960-2025 (ré-évaluées en 1993)*.

Frente a estas necesidades crecientes, los recursos disponibles están a menudo disminuyendo, particularmente en algunas regiones como el África Subsahariana, por efecto de múltiples factores como la disminución de la actividad económica o el peso de la deuda exterior. Además, en lo que toca a la utilización de los recursos públicos los sistemas educativos tienen que competir con las demás esferas de intervención del Estado y tienden a sufrir las consecuencias de la limitación presupuestaria global y de las decisiones políticas relativas a la distribución de los presupuestos públicos. Habida cuenta de la importancia capital que concede a las decisiones educativas en el desarrollo social, la Comisión estima que deben aumentarse en primer lugar los recursos públicos dedicados al sector de la educación. Naturalmente, las situaciones difieren en gran medida, sobre todo si se compara de manera global la de los países en desarrollo con la de los países desarrollados, donde la presión demográfica es menor, los recursos disponibles son más abundantes y el índice de escolarización es ya elevado. En los países industrializados la parte del PNB dedicada a los gastos públicos de educación se ha mantenido relativamente estable en los últimos años. Esta estabilidad casi total del esfuerzo público se ha combinado con una evolución de la demografía que contrasta con la de los países en desarrollo, ya que la población de menos de 15 años disminuyó en ellos en un 6% entre 1970 y 1990, contra un aumento del 31% en esta última categoría de países. No obstante, debe señalarse que varios factores -como el surgimiento de una enseñanza de masa, incluso en el grado superior, el aumento de las necesidades de formación permanente o la reducción probable del tiempo de trabajo que brinda nuevas ocasiones para aprender- contribuirán a incrementar también la demanda social de educación en los países desarrollados.

**Gastos públicos de enseñanza (todos los grados) en relación con la población adulta, 1992 (en dólares de los Estados Unidos)**



Datos cifrados reunidos por la División de Estadística de la UNESCO. Las regiones corresponden a la nomenclatura de la UNESCO. Los países de la antigua Unión Soviética situados en Asia se clasifican en las categorías correspondientes a esa región. La categoría de “Países desarrollados” no comprende aquí a los países de la antigua Unión Soviética.

***Orientaciones para el futuro***

Incrementar los recursos públicos destinados a la educación, en sustitución de otros gastos, debe considerarse una necesidad para los países en general, pero en particular para los países en

desarrollo, en la medida en que se trata de una inversión esencial para el futuro. Para dar unas indicaciones de carácter general, la parte del producto nacional bruto dedicado a la educación no debe en ningún caso ser inferior al 6% en los países donde aún no se ha alcanzado ese objetivo. Entre otras posibilidades, la lógica del desarrollo humano induce a tomar en consideración la transferencia de una parte de los créditos militares, a menudo superiores a los dedicados a la educación. En efecto, el desarrollo de la educación permite luchar contra un conjunto de factores de inseguridad: desocupación, exclusión, desigualdades de desarrollo entre las naciones, conflictos étnicos o religiosos.

Recordemos no obstante que la educación no es sólo un gasto social, sino también una inversión económica y política que produce beneficios a largo plazo. “Los sistemas educativos tienen por misión formar a los individuos en la ciudadanía, lograr la transmisión entre las generaciones de los conocimientos y la cultura y desarrollar las aptitudes personales. Tienen asimismo por misión dotar a los individuos de las calificaciones que la economía necesitará en el futuro”<sup>7</sup>. El desarrollo de un país supone en particular que su población activa sea capaz de utilizar tecnologías complejas y de dar muestras de creatividad y espíritu de adaptación, actitudes que dependen en gran parte del nivel de formación inicial de los individuos. La inversión educativa es pues una condición esencial del desarrollo económico y social a largo plazo y debe ser protegida en período de crisis.

Por otra parte, la Comisión estima que es no sólo legítimo sino conveniente movilizar recursos financieros privados a fin de limitar la presión ejercida sobre el presupuesto de los Estados. Esta utilización de la financiación privada será inevitablemente diferente según la situación de cada Estado y no debe poner en tela de juicio la participación financiera de éste. En particular, esta participación es esencial en los países más pobres, donde la intervención de fondos privados no puede por sí sola garantizar

---

7. Serge Péano, estudio citado.

**Gastos de educación por fuentes de financiación, incluidos todos los niveles\*, correspondientes a algunos países, 1991 (porcentajes)**

<i>Grupos y países</i> <i>Países de la OCDE</i>	<i>Financiación pública</i>	<i>Financiación privada</i>
Alemania	72,9	27,1
Australia	85,0	15,0
Canadá	90,1	9,9
Dinamarca	99,4	0,6
España	80,1	19,9
Estados Unidos	78,6	21,4
Finlandia	92,3	7,7
Francia	89,7	10,3
Irlanda	93,4	6,6
Japón	73,9	26,1
Países Bajos	98,0	2,0
 <i>Países con bajos ingresos y con ingresos intermedios</i>		
Haití	20,0	80,0
Hungría	93,1	6,9
India	889,0	11,0
Indonesia <sup>a</sup>	62,8	37,2
Kenya <sup>b</sup> (1992/1993)	62,2	37,8
Uganda (1989/1990)	43,0	57,0
Venezuela (1987)	73,0	27,0

\* Enseñanza formal primaria, secundaria y superior (NDLR).

- a. Enseñanza pública solamente. Las fuentes de financiación privadas se refieren únicamente a las familias.
- b. Enseñanzas primaria y secundaria solamente. Las fuentes de financiación privadas se refieren únicamente a las familias.

Fuente: Banco Mundial, *Priorities and Strategies for Education*, pag. 54, Washington, D.C., 1995.

una financiación sana y duradera del sistema educativo. Las formas de la financiación privada son múltiples: participación –incluso limitada– de las familias o de los estudiantes en los gastos de escolaridad; asunción por las comunidades locales de una parte de los costos de construcción y mantenimiento de las escuelas; participación de las empresas en la financiación de la formación profesional; y autofinanciación parcial en el caso de las escuelas técnicas y profesionales o en el de las universidades gracias al establecimiento de contratos de investigación.

### ***Prioridad a la educación básica en la inversión pública***

Una distribución más eficaz, equitativa y duradera de las nuevas inversiones públicas destinadas a la educación ayudaría mucho a los sistemas educativos a hacer frente a los retos que hoy tienen planteados. La eficacia consiste en invertir los fondos públicos allí donde vayan a producir el rendimiento más alto –en general, tratándose de educación, en la enseñanza básica. En aras de la equidad, el gobierno debe velar porque a ningún alumno con las aptitudes requeridas se le niegue el acceso a la educación porque no tenga medios para pagarla. Dado que la diferencia entre beneficio personal y rendimiento social es mayor en el caso de la enseñanza superior que en el de la básica, hay razones sobradas para pensar que los estudiantes y sus padres consentirán en sufragar una parte del coste de los estudios. Los gobiernos pueden también estimular la financiación privada corriendo con algunos de los riesgos que hacen vacilar a las instituciones financieras a la hora de conceder préstamos para financiar los estudios superiores.

Las autoridades podrían combinar derechos de escolaridad e inversiones eficaces en el sector público según los siguientes principios:

- Gratuidad de la enseñanza básica, cargando con una parte de los costes las colectividades locales, y subsidios reservados a los niños de familias modestas.
- En caso necesario, cobro selectivo de derechos de esco-

laridad en el segundo ciclo de la enseñanza secundaria, concediendo becas a determinadas categorías de alumnos.

- Cobro generalizado de derechos de escolaridad en la enseñanza superior pública, combinado con préstamos, exoneraciones fiscales y otros mecanismos que permitan a los estudiantes sin recursos aplazar el pago de sus estudios hasta el momento en que comiencen a ganarse la vida, y concesión selectiva de becas a fin de superar las reticencias de las personas con escasos medios a endeudarse en previsión de ingresos ulteriores.
- Garantía de acceso a una enseñanza primaria de calidad para todos los niños, concediendo todos los países prioridad absoluta a este nivel de enseñanza en los gastos públicos de educación.
- Ampliación del acceso a la enseñanza secundaria general (primero al nivel del primer ciclo, después a todos los niveles de la secundaria), considerada como segunda prioridad después de garantizado el acceso de todos los niños a una enseñanza primaria de calidad.
- Racionalización de los gastos públicos al nivel de los establecimientos.\*

La estabilidad de los presupuestos exige además efectuar proyecciones regulares de los gastos públicos y desplegar un esfuerzo permanente para garantizar el establecimiento de planes y de mecanismos de financiación.

Es también posible pensar en sistemas de financiación mixta en los que se combinen los fondos públicos y privados en proporciones variables según los niveles de enseñanza, garantizando siempre la gratuidad de la enseñanza básica. La Comisión prestó atención particular a las propuestas formuladas en tal sentido por el Banco Mundial en lo relativo a los países en desarrollo que dan prioridad a la enseñanza básica en la inversión públi-

---

\* Fuente: Banco Mundial, *Priorities and Strategies for Education*, pag.10, Washington, \_D.C., 1995.

ca (recuadro). Esas orientaciones parecen constituir una buena base que permite a cada país establecer prioridades en la distribución de los recursos. No obstante, la Comisión desea poner de relieve la importancia de los recursos públicos en la enseñanza superior: recurrir a la financiación privada no debe poner en entredicho los fundamentos y la existencia de este tipo de enseñanza en los países en desarrollo, donde constituye un elemento esencial de la coherencia del sistema educativo, además de un factor importante de progreso científico y tecnológico. No obstante, sobre la base de una financiación pública constante, los recursos obtenidos mediante el cobro de derechos de escolaridad pueden permitir un mejoramiento cualitativo de las enseñanzas universitarias.

De todos modos, la Comisión estima que la utilización de la financiación privada no debe ser el resultado de una búsqueda de equilibrios a corto plazo que pueda traducirse en incoherencias, despilfarros o desigualdades. A las autoridades gubernamentales incumbe organizar las relaciones de asociación financiera efectuando las correcciones necesarias. sobre todo hay que evitar que la educación agrave las desigualdades sociales, para lo cual deben movilizarse recursos importantes a favor de los grupos de población menos favorecidos a fin de poner en práctica, por ejemplo, medidas a luchar contra el fracaso escolar, o de impartir una educación de calidad a las minorías étnicas y a los habitantes de las regiones remotas. Ello impone la necesidad de una financiación pública para garantizar el respeto de la equidad y el mantenimiento de la cohesión social.

Así pues, se trata en suma de administrar mejor los recursos existentes sin menoscabo de la calidad y de la equidad, situando esa gestión en una perspectiva a largo plazo. Este principio lleva a examinar distintos medios para mejorar la eficacia interna de la educación. Por ejemplo, gracias a la reducción de los índices de repetición y de abandono escolar, particularmente altos en África y en América Latina, disminuyendo el número total de alumnos que escolarizar, podría incrementarse la pertinencia y la

eficacia de los gastos de educación. Así, se ha estimado que para un país como Brasil el coste de las repeticiones representa aproximadamente 2.500 millones de dólares anuales; esa cantidad podría invertirse provechosamente en el desarrollo de la enseñanza preescolar a fin de hacer posible una mejor escolarización ulterior de los niños. La descentralización de la administración y una autonomía mayor de los establecimientos permiten también mejorar la eficacia de los gastos de educación gracias a una mejor adaptación a las necesidades locales. De todos modos, como hemos visto, esas medidas deben inscribirse en el marco de una regulación global a fin de evitar las incoherencias de gestión. Por otra parte, puede pensarse en diversas medidas para mejorar la relación costo rendimiento de la educación en año escolar, la construcción de locales escolares más baratos o el desarrollo de la enseñanza a distancia. Pero conviene proscribir vigorosamente todo esfuerzo de productividad a corto plazo que pueda comprometer la calidad de la enseñanza. Así, el aumento del número es ya muy elevado, lo que ocurre en los países en situación más difícil. Por último, no hay que olvidar que toda medida tendente a rebajar el nivel de contratación y de formación de los docentes es perjudicial para la calidad de la enseñanza y compromete gravemente el futuro.

Por último, la Comisión considera que el principio de una educación a lo largo de la vida debe incitar a todos los países, pero quizá en un primer momento a los países desarrollados (donde las limitaciones financieras son menos draconianas), a revisar en una perspectiva más amplia las modalidades de financiación de la educación, tratando de conciliar el principio fundamental de la igualdad de oportunidades con la necesaria diversificación de los derroteros individuales al final de la escolaridad obligatoria financiada con fondos públicos. La alternancia entre los períodos dedicados a la vida profesional y los dedicados a la formación y a la educación entrañan una diversidad de financiaciones. Es legítimo hacer que contribuyan las empresas cuando se trata de ele-

var las calificaciones de la mano de obra y hacer participar a los individuos en lo que para ellos constituye a la vez una inversión personal que les ofrece la esperanza de alcanzar un nivel de remuneración más elevado y un medio de realización personal. En cuanto a la financiación pública, se justifica plenamente por los beneficios de carácter colectivo que la sociedad en su conjunto obtiene del desarrollo de la educación. En esta perspectiva puede considerarse el problema de la financiación de la enseñanza superior: el desarrollo de una enseñanza superior de masa justifica que se recurra cada vez más al cobro de derechos de escolaridad, compensados con la concesión de becas selectivas para los estudiantes más desfavorecidos y con el establecimiento de sistema de préstamo.

La Comisión examinó también una solución más audaz. Toda vez que la educación está llamada a desarrollarse a lo largo de toda la vida, podría pensarse en atribuir a cada joven en el momento en que va a iniciar su escolaridad un crédito de tiempo para la educación correspondiente a un determinado número de años de enseñanza. Este crédito se inscribiría a su haber en un banco que en cierto modo administraría para cada estudiante un capital de tiempo seleccionado, dotado de los medios financieros suficientes. Cada joven dispondría de ese capital según su experiencia escolar y sus propias opciones. Podría conservar una parte del mismo para que durante su vida postescolar del adulto estuviera en condiciones de disfrutar de posibilidades de formación permanente. Tendría asimismo la facultad de aumentar su capital ingresando cantidades de dinero en su cuenta del “banco del tiempo elegido”, según una especie de sistema de ahorro-previsión consagrado a la educación. Quizá esta reforma parezca demasiado radical o demasiado sistemática respecto de las condiciones y las prácticas existentes en tal o cual país, pero la idea podría aplicarse en su motivación, es decir, luchar contra la desigualdad de oportunidades, en forma de un crédito cuya concesión sólo se produciría al fin de período de escolaridad obligatoria y que permitiría al adolescente elegir su vía sin hipotecar su futuro.

## **Utilización de los medios que ofrece la sociedad de la información**

### ***Repercusión de las nuevas tecnologías en la sociedad y en la educación***

La Comisión no podría examinar las principales decisiones de sociedad con que se enfrenta la educación sin referirse al lugar que debe otorgarse a las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. En efecto, la cuestión excede del marco de su simple utilización pedagógica y requiere una reflexión global sobre el acceso a los conocimientos en el mundo de mañana. Aquí sólo se va a esbozar esa reflexión, pero la Comisión desea poner claramente de relieve que esas nuevas tecnologías están generando ante nuestros ojos una verdadera revolución que afecta tanto a las actividades relacionadas con la producción y el trabajo como a las actividades ligadas a la educación y a la formación.

Las innovaciones que han marcado con su impronta todo el siglo XX, el disco, la radio, la televisión, la grabación sonora y de video, la informática o la transmisión de señales electrónicas por vía hertziana, por cable o por satélite, presentan una dimensión que no es puramente tecnológica sino esencialmente económica y social. La mayoría de esos sistemas tecnológicos están hoy suficientemente miniaturizados y son lo bastante baratos para haber penetrado en la mayoría de los hogares del mundo industrializado y ser utilizado por un número creciente de personas en el mundo en desarrollo.<sup>8</sup> A juzgar por todos los indicios, la repercusión de las nuevas tecnologías, unidas al desarrollo de las redes informáticas, va a extenderse muy rápidamente al conjunto del mundo.

Así pues, las sociedades actuales son de uno u otro modo sociedades de información en las que el desarrollo de las tecnologías puede crear un entorno cultural y educativo capaz de diversificar las fuentes del conocimiento y del saber. Por otro lado,

---

8. Véase sobre este punto A. Hancock, *La educación y las tecnologías contemporáneas en la comunicación*, estudio realizado para la Comisión.

esas tecnologías se caracterizan por su complejidad creciente y por la gama cada vez amplia de posibilidades que ofrecen.

En particular, pueden combinar una gran capacidad de almacenamiento de la información con modos de acceso casi individualizados y una distribución en gran escala. No obstante, por amplias que sean en teoría, esas posibilidades hay que situarlas en un contexto social y económico preciso: la Comisión tiene plena conciencia de los contrastes muy acusados entre países industrializados y países en desarrollo en lo que respecta a la capacidad de inversión, al potencial de investigación y de concepción, a las posibilidades comerciales o a los índices de rentabilidad. A esto se añade el hecho de que los países en desarrollo tienen además prioridades educativas distintas ya que sus niveles de escolarización son menos altos y sus infraestructuras están menos desarrolladas. Por consiguiente, las prioridades en materia de utilización de las tecnologías para la educación tienen que ser también diferentes: “En el mundo en desarrollo el interés más inmediato se cifra en la posibilidad de ampliar el alcance (de esas tecnologías) y de realizar economías de escala y no en el acceso individualizado o en la interactividad; en el mundo industrializado la situación es inversa, ya que la distribución y el acceso están prácticamente garantizados y la individualización puede ser mucho más importante”.<sup>9</sup>

Así pues, la mayoría de los proyectos puestos en práctica en los países en desarrollo tratan sobre todo de alcanzar a públicos muy numerosos o a los que normalmente es imposible llegar (por ejemplo, utilización del satélite en la India para llegar a las aldeas remotas; red de radio educativa establecida en Tailandia en los años 80; programa nacional de enseñanza a distancia en China). En los países desarrollados lo que se trata de aprovechar son más bien las propiedades ilustrativas de los medios audiovisuales, así como la posibilidad de dirigirse gracias a ellos a grupos específicos, minoritarios o desfavorecidos.

---

9. A. Hancock, estudio citado.

Recordemos a este respecto que la utilización pedagógica de las tecnologías de la información y de la comunicación no constituye una novedad; por ejemplo, la radio educativa hizo su aparición antes de la Primera Guerra Mundial. No obstante, no es sólo la gama de las tecnologías empleadas y su grado de complejidad lo que ha cambiado con el tiempo, sino también la voluntad de dirigirse, más allá del sistema escolar formal, a una variedad de públicos cada vez más amplia y de todas las edades, desde los niños en edad preescolar hasta la población adulta en su conjunto. Las experiencias han sido numerosas, los períodos de euforia han sucedido a los de vacilación y duda y hoy parece difícil hacer un balance general de lo realizado, habida cuenta de la diversidad de las fórmulas utilizadas. Pero las evaluaciones minuciosas de que han sido objeto algunos programas experimentales -por ejemplo, televisión educativa en Cote d'Ivoire o proyecto experimental de utilización del satélite (SITE) en la India- muestran que la tecnología no puede por sí sola dar una solución milagrosa a las dificultades con que se enfrentan los sistemas educativos. Esa tecnología hay que utilizarla sobre todo en combinación con las formas clásicas de la educación y no debe ser considerada como un procedimiento de sustitución, autónomo respecto de éstas.

### ***La Escuela Nacional para Todos en la India***

*La Escuela Nacional para Todos (National Open School) es un instituto piloto de educación abierta en el nivel escolar. Creada en 1989 por el Gobierno indio, desempeña un papel clave en el proceso de universalización de la educación básica haciendo posible un grado mayor de equidad y de justicia social y estimulando el estudio en todas las capas de la sociedad.*

*La Escuela propone programas de enseñanza primaria, secundaria, secundaria-superior y profesional, así como cursos de enriquecimiento de la vida cotidiana. Los alumnos pueden elegir libremente sus cursos y frecuentemente optan por diversas combinaciones de formación general y de formación profesional.*

*Los cursos se imparten en inglés y en diversas lenguas locales.*

*El establecimiento está abierto a las personas de todas las edades, mayores de 14 años, y tiene gran éxito entre las mujeres (éstas representan el 38% de la matrícula). Más del 50% de los alumnos pertenecen en general a grupos marginados, entre ellos las mujeres.*

*La enseñanza, que utiliza distintos medios de información, hace fuerte hincapié en los aspectos cualitativos de las técnicas basadas en el texto, pero no vacila en recurrir a tecnologías más avanzadas, como los programas de televisión o las grabaciones sonoras y de video de carácter educativo que sirven para enriquecer los cursos y para completar la relación personal entre el docente y sus alumnos. El coste unitario es inferior a la cuarta parte del coste por alumno de las escuelas de tipo clásico. Aprovechando la red de las escuelas existentes, la Escuela Nacional para Todos permite a sus alumnos beneficiarse de esa infraestructura y además pone a su disposición medios a los que estos establecimientos no tienen normalmente acceso.*

### ***Un debate que concierne en gran medida al futuro***

Teniendo en cuenta la riqueza de la experiencia acumulada, la Comisión desea señalar una serie de puntos que en el futuro podrían ser objeto de la reflexión y del esfuerzo de la comunidad internacional respecto de la utilización de las nuevas tecnologías para la educación.

El empleo de esas tecnologías en la enseñanza a distancia, ya muy generalizado, constituye una primera vía, sin la menor duda prometidora para el conjunto de los países del mundo. En efecto, la comunidad educativa puede apoyarse en este punto en una sólida experiencia internacional desde la creación de la "Open University" en el Reino Unido a comienzos de los años 70. La enseñanza a distancia recurre a vectores diversificados: cursos por correspondencia, radio, televisión, soportes audiovisuales, lecciones por teléfono o teleconferencia. El lugar que ocupan los medios de información y las tecnologías educativas

en los distintos sistemas de enseñanza a distancia es muy variable y puede adaptarse a la situación y a las infraestructuras de cada país; así es como los países en desarrollo han preferido generalmente la utilización de la radio a la de la televisión.

Aunque las tecnologías más recientes no forman necesariamente parte de tal proceso, parecen en condiciones de contribuir con mejoras importantes, particularmente en materia de individualización del aprendizaje. Por otra parte, puede pensarse en una convergencia creciente entre la enseñanza a distancia y otros tipos de actividades alejadas en el espacio, como el “tele-trabajo”, que seguramente se desarrollarán en el futuro. Tanto para quienes aprendan como para quienes trabajen a distancia, es posible que las fronteras entre educación, trabajo e incluso esparcimientos se difuminen por efecto de un fenómeno de convergencia tecnológica, ya que un mismo canal permite la realización de actividades diversas.

Asimismo, según todos los indicios, las nuevas tecnologías habrán de desempeñar un papel fundamental en la educación de adultos, según las condiciones propias de cada país, y serán uno de los instrumentos de la educación a lo largo de la vida, cuyos contornos se ha esforzado en precisar la Comisión. Empleadas ya con éxito en el marco de la formación permanente dispensada en las empresas, tales tecnologías constituyen un elemento esencial de ese potencial educativo, hoy difuso en el seno de la sociedad, que hay que movilizar en la perspectiva del siglo XXI.

Por último, la Comisión desea tomar partido claramente en el debate sobre la introducción de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en los sistemas educativos; a su juicio, se trata de un objetivo esencial, y es de suma importancia que la escuela y la universidad se sitúen en el centro de un cambio profundo que afecta a la sociedad en su conjunto. No cabe la menor duda de que la capacidad de acceso de los individuos a la información y de tratarla va a resultar determinante para su integración no sólo en el mundo del trabajo sino también en su entorno social y cultural. De ahí que sea indispensable, particularmen-

te a fin de evitar que las desigualdades sociales aumenten aún más, que los sistemas educativos puedan formar a todos los alumnos para que sepan manejar y dominar esas técnicas. Tal manera de proceder debe orientarse según dos objetivos; lograr una mejor difusión del saber y fortalecer la igualdad de oportunidades.

Por otro lado, como instrumentos de educación de los niños y de los adolescentes, las nuevas tecnologías brindan una posibilidad sin precedentes de poder satisfacer con toda la calidad necesaria una demanda cada vez más amplia y cada vez más diversificada. Las posibilidades que aportan y las ventajas que ofrecen en el plano pedagógico son considerables. En particular, la utilización de la computadora y de los sistemas multimedia permite trazar derroteros individualizados en que cada alumno puede progresar a su ritmo. Brinda también a los docentes la posibilidad de organizar más fácilmente los aprendizajes en clases de niveles heterogéneos. Particularmente prometedora parece la tecnología del disco compacto en la medida en que permite manejar un volumen considerable de informaciones integrando el sonido, la imagen y el texto y sin exigir conocimientos informáticos previos. La interactividad permite al alumno hacer preguntas, buscar por sí mismo informaciones o estudiar a fondos ciertos aspectos de los temas tratados en clase. El empleo de las nuevas tecnologías constituye a veces un medio de lucha contra el fracaso escolar; a este respecto, se ha observado en algunas experiencias piloto que los alumnos que tropiezan con dificultades en el sistema tradicional se sienten más motivados cuando tienen que utilizar esas técnicas y que de ese modo pueden desarrollar mejor sus talentos.

### ***Hacia una sociedad en aprendizaje***

*Enseñar es un arte y nada puede sustituir la riqueza del diálogo pedagógico. Sin embargo, la revolución mediática abre a la enseñanza unos cauces inexplorados. Las tecnologías informáticas han decuplicado las posibilidades de búsqueda de informaciones y los equipos interactivos y multimedia ponen a disposición de los alumnos una mina inagotable de informaciones:*

- *Ordenadores de todo tamaño y de variada complejidad.*
- *Programas de televisión educativa por cable o satélite.*
- *Sistemas interactivos de intercambio de información, incluidos el correo electrónico y el acceso directo a las bibliotecas electrónicas y los bancos de datos.*
- *Los simuladores electrónicos.*
- *Los sistemas de realidad virtual en tres dimensiones.*

*Armados con estos nuevos instrumentos, los alumnos y estudiantes se convierten en investigadores. Los docentes enseñan a los alumnos a evaluar y a tratar prácticamente la información que tienen a su disposición. Esta manera de proceder resulta mucho más próxima de la vida real que los métodos tradicionales de transmisión del saber. En las salas de clase surge así un nuevo tipo de asociación.*

Fuente: Le Groupe Education de l'ERT, Une éducation européenne. Vers une société qui apprend, pág. 27, Bruselas, La Table Ronde des Industriels Européens (ERT), 1994.

La Comisión estima pues, habida cuenta de todas estas ventajas, que la cuestión del empleo de las nuevas tecnologías en la educación es una decisión de carácter financiero, social y político y debe situarse en el centro de las preocupaciones de los gobiernos y de las organizaciones internacionales. Dado que los países en desarrollo se hallan hoy en situación de desventaja como consecuencia de su menor capacidad tecnológica y de la limitación de sus recursos financieros, hay que hacer todo lo posible para evitar que aumente la diferencia con los países ricos. El fortalecimiento de las infraestructuras y de las capacidades y la difusión de las tecnologías en el conjunto de la sociedad deben considerarse prioridades y beneficiarse como tales de la ayuda internacional. La creación de centros experimentales, conectados en red con los establecimientos escolares, podría constituir el medio, relativamente poco costoso, para lograr la amplia difusión de las informaciones y de los conocimientos. En muchos casos se puede pensar en una especie de “atajo” tecnológico: no es necesario que los países en desarrollo pasen sucesiva-

mente por todas las etapas que han recorrido los países desarrollados y a menudo les convendrá optar desde el comienzo por las tecnologías más innovadoras. La elaboración de políticas de difusión en los países en desarrollo representa pues una tarea clave para la educación y requiere una estrecha concertación entre las empresas, los gobiernos y las organizaciones internacionales. No obstante la Comisión desea subrayar que el desarrollo de las tecnologías, lejos de realizarse en detrimento de la escritura, devuelve a ésta un papel esencial y que el libro, aunque ya no sea el único instrumento pedagógico, conserva de todos modos una importancia primordial en la enseñanza: sigue siendo el soporte más manejable y económico que ilustra el curso dado por el profesor permitiendo al mismo tiempo al alumno revisar sus conocimientos y lograr la autonomía.

Conviene recordar a este respecto un punto esencial: el desarrollo de las nuevas tecnologías no disminuye en nada el papel de los docentes, muy al contrario; pero, en cambio, lo modifica profundamente y constituye para ellos una posibilidad que no deben desaprovechar (véase Capítulo 7). Desde luego, en una sociedad de la información el docente no puede considerarse como único poseedor de un saber que bastaría con que transmitiera. En cierto modo se convierte en participante en un saber colectivo que a él le incumbe organizar situándose resueltamente en la vanguardia del cambio. De ahí la necesidad absoluta de que la formación inicial, y más aún la formación continua, de los docentes les permita conseguir un dominio real de esos nuevos instrumentos. En efecto, la experiencia demuestra que la tecnología más eficaz resulta completamente inútil en el medio educativo si falta una enseñanza adaptada a su utilización. Hay pues que elaborar un contenido de la enseñanza que permita a esas tecnologías convertirse en auténticos instrumentos, lo que supone que los docentes acepten analizar críticamente sus prácticas pedagógicas. Por otro lado, hay que hacerles ver también claramente las modificaciones profundas que esas nuevas tecnologías originan en el proceso de cognición. Ya no se trata solamente de enseñar

a los alumnos a aprender sino también a buscar y a relacionar entre sí las informaciones, dando al mismo tiempo pruebas de espíritu crítico. Habida cuenta de la masa considerable de informaciones que actualmente circulan por las redes, saber navegar por ese océano del conocimiento se convierte en una condición previa al conocimiento mismo y exige lo que algunos consideran ya como una nueva forma de alfabetización. Esta “alfabetización informática” es cada vez más necesaria para lograr una auténtica comprensión de la realidad. Ella representa una excepcional vía de acceso a la autonomía, permitiendo a cada individuo comportarse en la sociedad como persona libre e ilustrada.

La Comisión está persuadida, en efecto, de que en éste como en otros puntos elegir un determinado tipo de educación equivale a optar por un determinado tipo de sociedad. Su convicción profunda es que las decisiones educativas deben tender a una mayor responsabilidad de cada ciudadano, preservando el principio fundamental de la igualdad de oportunidades. De ahí que el conjunto de medidas que preconiza no sean puramente técnicas sino en gran parte políticas. Una descentralización realizada con éxito asocia a los distintos agentes sociales a los procesos de decisión y libera las capacidades de innovación sin poner en entredicho la necesidad de una regulación global. La financiación diversificada y basada en la lógica de la asociación requiere dispositivos que permitan recorridos educativos diferenciados. La aceptación resuelta de las consecuencias sociales y educativas de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información tiene como resultado un dominio creciente de los saberes. La educación a lo largo de la vida permite dar una orientación a esa dimensión social de la educación. En efecto, supone la creación de una escuela de base universal, de buena calidad y accesible a todos, cualquiera que sea su situación geográfica, material, social o cultural. Ofrece a cada individuo la posibilidad de aprovechar nuevas posibilidades después de terminado el ciclo de educación inicial. Requiere también estimular la diversidad de los talentos abriendo múltiples cauces educativos y, con tal

fin, debe movilizar el conjunto de los recursos acumulados por la sociedad.

### *Pistas y recomendaciones*

- Las opciones educativas son opciones de sociedad. Como tales, exigen en todos los países un amplio debate público, basado en la exacta evaluación de los sistemas educativos. La Comisión pide a las autoridades políticas que favorezcan ese debate a fin de alcanzar un consenso democrático, que representa el mejor cauce para poner en práctica con éxito las estrategias de reforma educativa.
- La Comisión preconiza la aplicación de medidas que permitan asociar a los distintos agentes sociales a la adopción de decisiones en materia educativa; a juicio de ella, la descentralización administrativa y la autonomía de los establecimientos pueden conducir, en la mayoría de los casos, al desarrollo y a la generalización de la innovación.
- En este sentido la Comisión intenta reafirmar el papel del político; a él incumbe el deber de plantear claramente las opciones y de lograr una regulación global, a costa de las necesarias adaptaciones. En efecto, la educación constituye un bien colectivo que no puede regularse mediante el simple funcionamiento del mercado.
- De todos modos, la Comisión no subestima la importancia de las limitaciones financieras y preconiza el establecimiento de formas de asociación entre lo público y lo privado. Para los países en desarrollo, la financiación pública de la educación básica sigue siendo una prioridad, pero las decisiones que se tomen no deben menoscabar la coherencia global del sistema ni hacer que se sacrifiquen los demás niveles de la enseñanza.
- Por otro lado, es indispensable revisar las estructuras de financiación en función del principio de que la educación debe desenvolverse a lo largo de la vida del individuo. En tal sentido, la Comisión estima que hay que de-

batir y estudiar a fondo la propuesta de un crédito-tiempo para la educación que se formula sucintamente en este informe.

- El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación debe dar pie para la reflexión general sobre el acceso al conocimiento en el mundo de mañana. La Comisión recomienda:
  - La diversificación y el mejoramiento de la enseñanza a distancia gracias al uso de las nuevas tecnologías.
  - Una mayor utilización de estas tecnologías en el marco de la educación de adultos, especialmente para la formación continua del personal docente.
  - El fortalecimiento de las infraestructuras y las capacidades de cada país en lo tocante al desarrollo en esta esfera, así como la difusión de las tecnologías en el conjunto de la sociedad; se trata en todo caso de condiciones previas a su uso en el marco de los sistemas educativos formales.
  - La puesta en marcha de programas de difusión de las nuevas-tecnologías con los auspicios de la UNESCO.