

ISBN: 978-84-76661-95-6



Calidad, equidad y reformas en la enseñanza

Aunque se han producido avances importantes en las últimas décadas, no parece previsible que con la misma dinámica pueda lograrse el enorme salto educativo requerido para responder a los retrasos históricos. Son precisos nuevos modelos y estrategias para lograr la transformación de las estructuras educativas y sociales. El presente libro analiza los retos actuales de la educación en Iberoamérica, la orientación de los cambios necesarios, los desafíos que supone la diversidad, la interculturalidad y la equidad, el sentido de los aprendizajes escolares y su evaluación, la centralidad de una educación para la ciudadanía democrática y el papel de la institución escolar.

Series de la colección

Alfabetización	Cultura escrita	Educación artística
Educación técnico-profesional	Evaluación	Infancia
Profesión docente	Reformas educativas	TIC

Reformas educativas

Hace falta una nueva visión sobre el sentido de la educación y sobre las reformas necesarias que contribuya a lograr una educación equitativa y de mayor calidad en sociedades más justas, cultas y libres. La serie de libros dedicada a las **reformas educativas** y a la calidad de la enseñanza se plantea con este objetivo central.

Metas Educativas 2021

La conmemoración de los bicentenarios de las independencias debe favorecer una iniciativa capaz de generar un gran apoyo colectivo. Así lo entendieron los ministros de Educación iberoamericanos cuando respaldaron de forma unánime el proyecto **Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios**. Semejante tarea colectiva, articulada en torno a la educación, ha de contribuir al desarrollo económico y social de la región y a la formación de ciudadanos cultos y libres en sociedades justas y democráticas. La **Colección Metas Educativas 2021** pretende ampliar y compartir el conocimiento e impulsar el debate, la participación y el compromiso colectivo con este ambicioso proyecto.

Fundación Santillana

Calidad, equidad y reformas
en la enseñanzaReformas
educativasMetas Educativas
2021

Reformas educativas

Calidad, equidad y reformas en la enseñanza

Álvaro Marchesi
Juan Carlos Tedesco
César Coll
Coordinadores

**Metas
Educativas**
2021

La educación que queremos
para la generación de los
Bicentenarios



Organização
dos Estados
Ibero-americanos



Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Fundación **Santillana**

Reformas educativas

Calidad, equidad y reformas en la enseñanza

Álvaro Marchesi
Juan Carlos Tedesco
César Coll
Coordinadores

Organização
dos Estados
Ibero-americanos



Para a Educação,
a Ciência
e a Cultura

OEI

Organización
de Estados
Iberoamericanos

Para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

Fundación **Santillana**

© Del texto: Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)
C/ Bravo Murillo, 38
28015 Madrid, España
www.oei.es

Las opiniones de los autores expresadas en este libro no representan necesariamente los puntos de vista de la OEI.

La colección METAS EDUCATIVAS 2021 es una iniciativa de la OEI en colaboración con la Fundación Santillana.

Impreso en España por

ISBN: 978-84-7666-195-6

Depósito legal:

Índice

Preámbulo, <i>Álvaro Marchesi</i>	7
Introducción, <i>Álvaro Marchesi, Juan Carlos Tedesco y César Coll</i>	13
Los retos de la educación en Iberoamérica	17
Una nueva meta para la educación latinoamericana en el Bicentenario, <i>Juan Eduardo García-Huidobro</i>	19
Las metas educativas ante el nuevo panorama social y cultural de América Latina, <i>Néstor López</i>	35
Equidad, diversidad, interculturalidad: las rupturas necesarias, <i>Sylvia Schmelkes</i>	47
Las políticas educativas a debate	57
La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar? <i>Marcela Gajardo</i>	59
Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina, <i>Juan Carlos Tedesco</i>	77
La atención educativa a la diversidad: las escuelas inclusivas, <i>Rosa Blanco</i>	87
Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares, <i>César Coll</i>	101
Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes, <i>Alejandro Tiana</i>	113
Educar para la paz y la ciudadanía en América Latina, <i>Fernando M. Reimers</i>	125
Repensar la escuela como escenario del cambio educativo, <i>Margarita Zorrilla</i>	143
Bibliografía	161
Los autores	169

Preámbulo

Álvaro Marchesi

Secretario general de la OEI

La sociedad y la educación iberoamericanas se enfrentan a un desafío enorme: asegurar el bienestar de sus ciudadanos, el desarrollo económico y la cohesión social en un mundo que vive profundas y aceleradas transformaciones. No va a ser tarea fácil, porque el nivel de partida está aún muy alejado de los objetivos propuestos. La pobreza y la desigualdad están presentes de forma acusada en la gran mayoría de los países. Lo mismo sucede en la educación: el analfabetismo, la inequidad en el acceso a los bienes educativos, la reducida calidad del sistema público de enseñanza y la falta de opciones laborales para un amplio colectivo de jóvenes, incluso para aquellos que han terminado sus estudios secundarios, son rasgos comunes de los sistemas educativos.

Hay que reconocer que en el ámbito educativo, también sin duda en el campo social, son muchos los retos pendientes. Por un lado, es preciso universalizar la oferta de educación inicial, primaria y secundaria, lograr que todos los niños y jóvenes tengan 12 años de educación obligatoria, mejorar la calidad educativa y las competencias de los alumnos en consonancia con las exigencias de la sociedad, desarrollar un sistema integrado de educación técnico profesional y elevar el nivel educativo y cultural del conjunto de la población. Por otro, es necesario avanzar en la sociedad del conocimiento y de la información, incorporar las nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza y de aprendizaje, diseñar currículos acordes con las competencias que los alumnos van a necesitar para integrarse de forma activa en la sociedad y en el mundo laboral, e incorporar en las escuelas el progreso científico, la innovación educativa y los nuevos significados de la cultura.

¿Es posible enfrentarse a tal magnitud de problemas con los enfoques y estrategias utilizados hasta el momento? El análisis de los resultados obtenidos con las reformas educativas desarrolladas en las últimas décadas obliga a dar una respuesta negativa. Es cierto que se han producido avances importantes, sobre todo en el acceso a la educación, pero no parece previsible que con la misma dinámica impulsada hasta el momento pueda lograrse el enorme salto educativo requerido para responder a los retrasos históricos acumulados y para conseguir que la región pueda competir en un mundo globalizado. Sería un error tratar de resolver los problemas existentes con los esquemas que algunos países utilizaron en el pasado. Tampoco es positivo considerar que los nuevos retos que proceden de la sociedad de la información puedan abordarse como si la situación de la región fuera similar a la de los países más avanzados. Hace falta una nueva visión sobre el sentido de la educación que permita diseñar nuevos modelos y estrategias de acción y nuevas formas de cooperación. En el acierto en su definición, acuerdo y puesta en práctica se cifra buena parte de las posibilidades de enfrentarse de forma simultánea a todos los retos presentes y lograr de esta manera la transformación de las estructuras educativas y sociales.

Es preciso, por tanto, plantearse de nuevo el sentido y la orientación de los cambios educativos, sin miedo a aprender de las insuficiencias del pasado y a plantear las respuestas que vayan a la raíz de los problemas. Y lo que aparece de forma clara, aunque hay que reconocer que no es una formulación nueva, es que la educación no puede con sus solas fuerzas resolver los problemas de

la sociedad, sino que exige para ello que se produzcan al mismo tiempo determinados cambios en otros ámbitos de la sociedad. No es suficiente con que la educación apueste por los valores democráticos, la justicia, la participación y la equidad, si al mismo tiempo no existen iniciativas políticas, económicas y sociales que avancen en la misma dirección. No es posible una educación equitativa en una sociedad tan desigual como la iberoamericana. Y tampoco es posible avanzar en sociedades más justas sin una educación equitativa, en la que estén garantizados unos mínimos comunes de calidad para todos los alumnos.

El énfasis, por tanto, se sitúa en las políticas globales, capaces de plantear estrategias convergentes en las esferas económica, social y educativa con el objetivo de avanzar en la construcción de sociedades justas, cohesionadas y democráticas. Así y solo así será posible progresar de forma más rápida y segura hacia los objetivos propuestos, y los esfuerzos educativos no se verán frustrados por la inmutabilidad de las condiciones sociales.

Esta exigencia de un compromiso compartido en la esfera de las políticas públicas pone al mismo tiempo de relieve la necesidad de fortalecer las instituciones que desarrollan dichas políticas, entre ellas, sin duda, las que gestionan el sistema educativo. Los procesos de descentralización desarrollados en la década anterior han puesto de relieve la necesidad de establecer una eficiente coordinación entre el poder central y los poderes regionales y locales, así como la urgencia de crear un sistema de gestión eficiente y estable, en el que la evaluación, la supervisión y la rendición de cuentas sean procedimientos habituales y confiables. Parece necesario, en consecuencia, diseñar y desarrollar sistemas de evaluación que permitan conocer los logros de los alumnos en la adquisición de sus competencias básicas, pero también la eficiencia de las instituciones educativas, la coordinación interinstitucional, el funcionamiento de las escuelas, el trabajo de los docentes y la participación social en la actividad educativa.

La importancia otorgada a la orientación y al fortalecimiento de las políticas y de las instituciones públicas no debería olvidar que la deseable coordinación de las políticas públicas en el nivel gubernamental debe conducir a concreciones específicas en el ámbito territorial. Las políticas educativas serán más eficaces en la medida en que participen diferentes sectores sociales y culturales y sean capaces de concretar sus iniciativas en proyectos sistémicos e integrados que se desarrollen en determinados territorios previamente establecidos.

Todo ello pone de relieve que el sistema escolar necesita de nuevos aliados para lograr sus objetivos. Como señala el reciente proyecto de la OEI sobre las Metas Educativas 2021, es necesario que se incorporen instituciones y actores que puedan contribuir enormemente a fortalecer su funcionamiento. Las ciudades, las organizaciones sociales, los voluntarios, las empresas o los alumnos universitarios podrían ser algunas de las nuevas alianzas que habría que construir.

La participación de los municipios en la acción educadora es tal vez la contribución más importante para una nueva concepción de la educación que amplíe el campo escolar. La ciudadanía se vive en los barrios y en las ciudades, por lo que el entorno urbano se convierte en una nueva estrategia para alcanzar las metas educativas. La planificación de los espacios urbanos y de los nuevos barrios, la forma de recuperar los centros históricos, las expresiones culturales, las bibliotecas públicas, los lugares de ocio, los centros de salud y tantas otras manifestaciones que pueden facilitar la integración intercultural, la coordinación con la acción de las escuelas, la posibilidad de experiencias innovadoras, la apertura de las escuelas a su entorno y la relación entre el aprendizaje de los alumnos en el aula y en su vida diaria.

Pero, además, los propios jóvenes han de ser considerados como aliados y no como potenciales adversarios. La incorporación de la cultura de los jóvenes en el proceso de enseñanza y de aprendizaje constituye una exigencia necesaria si se pretende que encuentren sentido a sus aprendizajes escolares, sobre todo aquellos con más riesgo de abandono por su falta de motivación hacia el estudio o por su percepción de lejanía de la institución escolar.

La juventud tiene una especificidad propia en la que sus miembros asumen su identidad personal en la medida en que se apropian de los objetos simbólicos colectivos: formas de consumo, relaciones, comunicación, rituales, diversión y diferentes tipos de expresiones colectivas. Las tecnologías de la información han contribuido enormemente a configurar las culturas juveniles por las formas de comunicación y relación que han universalizado, por el tipo de relación que han orientado y por el predominio absoluto de la imagen y de los sistemas multimedia. Este dominio de las TIC por parte de los alumnos no debe ser vivido como una amenaza para los profesores con escasa experiencia en este campo. Debería servir, por el contrario, para aprovechar las competencias de los jóvenes e intentar que se comprometan a través de ellas en proyectos de aprendizaje, en gestión de actividades, en relaciones con otros grupos o en acciones de apoyo a alumnos que lo necesitan o a otros colectivos con menos experiencia. El objetivo, finalmente, es que los alumnos sientan que merece la pena aprender, que el aprendizaje está relacionado con su vida y que abre múltiples posibilidades futuras.

En este contexto será posible, sin negar sus enormes dificultades, que el sistema educativo se enfrente con mayores garantías de éxito a los desafíos y urgencias que tiene planteados y a los que ya se hizo mención anteriormente: lograr que todos los alumnos accedan a una educación de calidad similar; cuidar determinadas condiciones imprescindibles para el aprendizaje, como la salud y la alimentación de los niños; fortalecer la escuela pública; impulsar políticas que aseguren la inclusión de todos los alumnos, pero que al mismo tiempo respeten sus diferencias, especialmente su lengua y su cultura propia; propiciar la participación de las familias en el proceso educativo de sus hijos y elevar al mismo tiempo su nivel educativo y cultural; reducir el abandono escolar, educar en valores y para la ciudadanía democrática; mejorar las competencias de los docentes y propiciar su desarrollo profesional; reforzar el funcionamiento de la institución escolar; renovar los procesos de enseñanza y aprendizaje que los profesores desarrollan en el aula; e impulsar un nuevo sistema de educación técnico profesional. Para lograrlo, hace falta incrementar los recursos destinados a la educación y asegurar al mismo tiempo su gestión eficiente

Estas exigencias y responsabilidades suponen también un desafío para la OEI. Es necesario diseñar nuevas formas de cooperación que tengan en cuenta los modelos y estrategias que mejor pueden transformar de forma rápida la actual situación educativa y social, y que contribuyan a reforzar las instituciones públicas, su gestión eficiente, la estabilidad de los consensos alcanzados, las iniciativas valiosas emprendidas y el intercambio de las experiencias de éxito.

Hace falta también establecer cauces de coordinación entre las diferentes organizaciones internacionales que trabajan en Iberoamérica para que, respetando su identidad, seamos capaces de planificar de forma conjunta nuestras respectivas agendas. Existe, no cabe duda, una demanda insistente de los países para avanzar en esta dirección.

Es preciso, finalmente, formular proyectos de largo alcance que sean significativos para la región y que sirvan de estímulo para el compromiso de los países. Conviene, sin embargo, no olvidar su diferente realidad social, cultural y educativa. Vivimos en una región con lazos históricos,

culturales y lingüísticos que le otorgan una identidad propia. Pero también existen profundas diferencias entre los países, e incluso dentro de ellos, lo que obliga a adaptar los proyectos generales a las posibilidades de cada uno.

En este contexto hay que situar el proyecto que la OEI está impulsando de acuerdo con la voluntad expresa de los ministros de Educación iberoamericanos en su Conferencia celebrada en 2008 en El Salvador, quienes aprobaron acoger la propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” y comprometerse a avanzar en la elaboración de objetivos, metas y mecanismos de evaluación regional, en armonía con los planes nacionales.

El proyecto surge cuando varios países se preparan para celebrar el bicentenario de su independencia y se formula con un amplio horizonte, el año 2021, porque es el momento en que otros tantos países vivirán una conmemoración similar y porque los cambios educativos exigen un tiempo prolongado. Un proyecto que busca situar a la educación en el centro del debate social que se producirá en la década de los bicentenarios y aprovechar y canalizar de esa forma el deseo de cambio y de progreso que vivirá con especial fuerza la sociedad iberoamericana. Un proyecto, finalmente, que aspira a la formación de una generación de ciudadanos cultos, y por ello libres, en sociedades justas y democráticas.

El proyecto se concreta en objetivos, indicadores y niveles de logro específicos en diferentes campos de la educación, desde la gobernabilidad de las instituciones y los proyectos educativos y sociales integrados (objetivo primero), hasta el incremento de la financiación y su gestión eficaz (objetivo undécimo y último). En medio de ellos se encuentran otros nueve relativos a la mejora de la educación inicial, básica y profesional, al acceso equitativo de todos los alumnos a la educación y al incremento de su calidad, al fortalecimiento del desarrollo profesional de los docentes, a la mejora de los aprendizajes de los alumnos, y a un especial cuidado en la incorporación de la lectura, las TIC, el conocimiento científico y la educación artística en los sistemas de enseñanza y en el tiempo escolar.

Las Metas Educativas 2021 incorporan también un conjunto de programas de acción relacionados con los objetivos propuestos. Su función es colaborar con los países, sobre todo con aquellos que tienen más dificultades, para progresar en los objetivos propuestos y para generar una dinámica de apoyo mutuo entre los países que, por una parte, sirva de estímulo y, por otra, contribuya a reforzar la conciencia del valor de pertenecer a la comunidad iberoamericana de naciones.

Junto a los programas de acción, se establece la posibilidad de crear un fondo económico solidario para la cohesión educativa al que contribuyan los países ricos, las organizaciones internacionales y los diferentes donantes públicos y privados. El objetivo es ayudar y completar el esfuerzo financiero que realicen los países con mayores dificultades para que sean capaces de alcanzar las metas propuestas, especialmente aquellas que hayan establecido como prioritarias.

Un proyecto de estas características no puede reducirse a un acuerdo entre los gobiernos, por fundamental que sea. Es imprescindible al mismo tiempo provocar un amplio debate y reflexión social que contribuya a modificar y mejorar la propuesta inicial y que otorgue al conjunto de la sociedad, a sus instituciones, a los profesores, a las universidades, a las asociaciones familiares, a los colectivos profesionales y a todos aquellos sectores interesados el protagonismo que ellos merecen y que el proyecto necesita. Aquí se encuentra la finalidad principal de esta colección de libros, cuyo primer número dedicado a las reformas, la calidad y la equidad educativa aho-

ra se presenta. Con estas publicaciones se pretende ir más allá de la literalidad de los objetivos e indicadores propuestos en la formulación de las Metas Educativas 2021, dotarles de un profundo sentido educativo e intentar atraer al mayor número de personas e instituciones a la noble tarea de transformar la educación y la sociedad.

Introducción

Álvaro Marchesi, Juan Carlos Tedesco y César Coll

La educación está en el centro de los debates ideológicos y políticos. Es comprensible que así sea, porque en ella se concentran los modelos, las visiones y los valores que las instituciones sociales y los ciudadanos defienden como deseables para el funcionamiento de la sociedad y para la forma de vivir de las actuales y de las futuras generaciones. No debe extrañar, por tanto, que sea tan complicado alcanzar acuerdos concretos y duraderos entre todos los participantes en el proceso educativo.

La pluralidad de concepciones presentes en el ámbito educativo conduce a que el significado de sus principales finalidades, de los factores responsables del éxito o del fracaso, así como de los modelos para enfrentarse a los problemas existentes, sea objeto de controversia. El papel de los poderes públicos, el significado de la calidad y de la equidad educativa, las relaciones entre la escuela pública y la escuela privada, la responsabilidad de las familias y del sistema educativo en la educación en valores e incluso los propios valores que deben formar parte de los objetivos de la educación escolar, el nivel de autonomía de las escuelas, la posibilidad de proyectos propios e incluso la misma exigencia de escolarización obligatoria de todos los alumnos son otros tantos temas en los que se manifiesta la pluralidad de concepciones, lógicas e inevitables en sociedades plurales y libres.

El libro que ahora se presenta es el primero y el más general de una serie que impulsa la OEI para favorecer el debate y la participación social con el fin de lograr el mayor compromiso de todas las instituciones en la transformación de la educación en todos y en cada uno de los países iberoamericanos en la década de los bicentenarios de las independencias. La formulación de metas por muy ambiciosas que sean resultaría una tarea escasamente productiva si no se acompañara de un debate y reflexión permanente y de la búsqueda de complicidades mayoritarias para mantener los objetivos acordados y sostener el necesario esfuerzo a lo largo de los años venideros.

A pesar de la diversidad de planteamientos de los diferentes autores, hay una visión común en todos ellos. La urgencia de lograr una mayor equidad social y educativa, el compromiso de los sistemas educativos con la educación en valores y para la ciudadanía democrática, la defensa de políticas inclusivas a favor de los más desfavorecidos, especialmente las minorías étnicas, las poblaciones originarias y los afrodescendientes, el énfasis en la dimensión pedagógica de los cambios educativos, la necesidad de nuevos modelos de reformas que tengan en cuenta las insuficiencias de las experiencias pasadas, y los retos de la sociedad de la información y del conocimiento son opciones de valor presentes en todos ellos.

La primera parte del libro está dedicada a los retos de la educación en Iberoamérica. Se inicia con un capítulo de Juan Eduardo García-Huidobro en el que se plantea que la educación latinoamericana está a punto de lograr la primera y fundamental meta de escolarizar a todos los alumnos y que es preciso plantearse otra, de tanto calado como la anterior: la igualdad en la educación. El texto establece una relación entre el primer centenario de la independencia, ligado a la promesa

de educación obligatoria para todos, con el segundo centenario, que podría tener como meta la tan lejana como necesaria igualdad educativa. Una meta que se formula en términos de una educación de la misma calidad para todos o, de forma más específica, como la misma educación para todos.

El capítulo siguiente, escrito por Néstor López, enlaza de forma natural con el anterior. Mantiene el mismo análisis centrado en las desigualdades sociales y educativas existentes en Latinoamérica, pero avanza algunos temas nuevos, en especial los referidos a la desregulación de los procesos económicos y sociales, a los flujos migratorios que se desprenden de las profundas desigualdades sociales y territoriales, y a la irrupción de la diversidad cultural, tanto la de los pueblos originarios como de las nuevas culturas urbanas. El desafío es encontrar nuevas estrategias que permitan avanzar hacia la inclusión educativa integral.

El tercer y último capítulo de esta primera parte es, de nuevo, una prolongación del anterior, centrado en este caso en los pueblos indígenas y en las rupturas que son necesarias para avanzar en una necesaria educación intercultural. A partir de una crítica de las tendencias homogeneizadoras del pasado, que impidieron que la lengua y la cultura propias estuvieran en las escuelas, Sylvia Schmelkes, su autora, se plantea tres objetivos prioritarios para la equidad educativa de los pueblos indígenas: protagonismo, bilingüismo e identidad. El capítulo termina con una llamada a no olvidar que, al final, es imprescindible atender a las escuelas singulares, a sus condiciones específicas y a sus maestros, lo que exige flexibilidad e innovación.

La segunda parte, más amplia, incorpora los principales debates que se están produciendo en el sistema educativo. En el primero de sus capítulos Marcela Gajardo reflexiona sobre las reformas emprendidas en las últimas dos décadas, en sus aciertos y en sus errores. Señala cuatro ejes que han orientado las políticas hasta el momento actual: cambios institucionales, mejoras de calidad y equidad, evaluación y creación de mecanismos de rendición de cuentas, y desarrollo profesional docente. A partir de su análisis, se interroga sobre lo que debemos transformar y sobre cómo orientar los cambios futuros.

En el siguiente capítulo, Juan Carlos Tedesco se plantea por qué los esfuerzos del pasado no han tenido el éxito esperado. Su respuesta se orienta hacia la necesidad de una nueva mirada al abordar las relaciones entre la educación y la sociedad, y su convencimiento de que no es posible la equidad educativa sin avanzar de forma simultánea en la equidad social. Su tesis la razona en seis núcleos temáticos: la demanda de sentido, la dificultad para cambiar los sistemas educativos en el contexto del “nuevo capitalismo”, el nuevo papel del Estado, la escasez de recursos y el exceso de demandas, la revalorización de la dimensión pedagógica del cambio educativo y la tensión entre consenso y conflicto para la definición de estrategias de acción educativa.

La respuesta educativa a la diversidad del alumnado y la importancia para la equidad de impulsar políticas inclusivas se tratan en el capítulo de Rosa Blanco. En él se destaca la urgencia de hacer efectivo el derecho a una educación de calidad en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación, especialmente para aquellos colectivos más vulnerables como los alumnos con necesidades especiales, los que proceden de pueblos originarios o afrodescendientes, los que viven en contextos de pobreza, los niños que viven o trabajan en la calle, los niños migrantes, los que son portadores de VIH/SIDA, o adolescentes embarazadas. El capítulo termina con el análisis de las tres direcciones en las que se deben mover las políticas inclusivas para lograr sus objetivos: avanzar desde enfoques homogéneos a políticas que consideren la diversidad con igualdad; desde

el trabajo aislado de los docentes al trabajo colaborativo con diferentes actores; y desde sistema educativo y políticas sectoriales a la sociedad educadora y políticas intersectoriales.

El capítulo de César Coll aborda el sentido de los aprendizajes escolares en una sociedad que vive una transformación profunda. Su tesis apunta a que el desvanecimiento progresivo del sentido que profesores y estudiantes atribuyen a los aprendizajes escolares se detecta igualmente en los centros y en las aulas, y la toma en consideración de este hecho tiene también implicaciones importantes para la planificación y el despliegue de las actividades de enseñanza y aprendizaje. De ahí, concluye, la importancia y el interés de incorporar la preocupación por el sentido de los aprendizajes escolares, tanto a los procesos de definición y toma de decisiones de política educativa, como a los procesos de planificación y desarrollo de las prácticas docentes.

Una perspectiva diferente pero complementaria de los capítulos anteriores es la que adopta Alejandro Tiana al tratar el tema de la evaluación, los estándares y la calidad de la enseñanza. Después de una revisión del significado de la calidad educativa, el trabajo se centra en las estrategias para mejorarla y, dentro de ellas, en la evaluación de los resultados de los escolares. El capítulo termina con un análisis de los sistemas nacionales e internacionales de evaluación, así como sobre su función, compleja y controvertida en ocasiones, para mejorar la educación de los jóvenes.

Uno de los principales objetivos de los sistemas escolares, la educación en valores y para una ciudadanía democrática, es abordado por Fernando M. Reimers. En su capítulo analiza las diferentes formas de violencia en Latinoamérica y razona la propuesta de que la mejor forma de preparar a los jóvenes para un futuro en paz es ayudarles a desarrollar las competencias cívicas para inventarlo, es decir, adquirir las competencias para ejercer una ciudadanía intercultural y global. El estudio plantea posteriormente los programas para la educación cívica presentes en los países latinoamericanos y las estrategias más adecuadas para educar en la paz y en el ejercicio de este tipo de ciudadanía.

Finalmente, el último capítulo se centra en la institución responsable de la educación y de los futuros cambios: la escuela. El texto de Margarita Zorrilla sostiene que la educación acontece en cada aula y en cada escuela, y por ello es ahí donde se gesta la calidad y la equidad. Por esta razón, la institución escolar se ha convertido en el lugar más relevante para la acción y las decisiones pedagógicas. El estudio plantea varias ideas fuerza para el cambio en la educación: repensar la escuela y el desarrollo profesional de los docentes, impulsar la innovación y la participación social, y avanzar en la atención a la diversidad y en la evaluación.

Los retos de la educación en Iberoamérica

Una nueva meta para la educación latinoamericana en el Bicentenario

Juan Eduardo García-Huidobro

La educación latinoamericana cumplió una primera y ambiciosa meta ligada a la escolarización; le corresponde ahora plantearse otra meta, de una pretensión equivalente, con relación a la igualdad¹.

En un primer punto se recordará el surgimiento de la educación obligatoria en América Latina, al momento del primer centenario, y la importancia ético-política que ha tenido esta orientación para el desarrollo de la educación en la región. En seguida se bosquejará el desarrollo de la educación en América Latina, con su importante alcance cuantitativo y con sus límites en desigualdad y segregación. Por último, se presentarán las exigencias que emergen en el campo de la educación de cara al bicentenario.

EL PRIMER CENTENARIO

La idea de la educación del pueblo como componente y base del nuevo Estado formó parte del ideario y del discurso independentista. Ya en 1821, la Constitución de Angostura afirma que el maestro debe ser escogido “entre los hombres más virtuosos y sabios. Este empleo será el más considerado y los que lo ejerzan serán honrados, respetados y amados como los primeros y más preciosos ciudadanos de la República”. Por eso, no obstante las urgencias de la guerra, militares como Rivadavia, O’Higgins, San Martín y Bolívar impulsaron el sistema de enseñanza mutua o escuela lancasteriana (Gómez Buendía, 1998, p. 126). Simón Bolívar expresa en su breviarío educativo escrito en 1825: “Las naciones marchan hacia el término de su grandeza, con el mismo paso con que encaminan la educación” (Citado en Braslavsky, 1982). Por su parte, el pensador mexicano José María Luís Mora señala sin ambages en 1836: “El elemento más necesario para la prosperidad de un pueblo es el buen uso y ejercicio de su razón, que no se logra sino por la educación de las masas”².

Sin embargo, estas fuertes convicciones no tuvieron consecuencias prácticas: estaban las ideas, faltaban los recursos y había otros afanes. Hubo que esperar hasta el fin del siglo XIX y comienzos del XX para ver constituirse estas declaraciones en leyes en las que los Estados se autoimpusieron la obligación de dar educación a todos, y hasta finales del siglo XX y comienzos del XXI para constatar que estas leyes han dado lugar a realidades.

¹ El concepto de “meta” utilizado en este texto es equivalente a “fin al que se dirigen las acciones” (RAE). Es, por tanto, similar a objetivo, propósito. Se entiende que la meta, en política educativa, marca una intención que guía (o debe guiar) hacia la finalidad que se pretende conseguir.

² En *México y sus revoluciones* (1836). Citado por Weinberg (1984).

¿Por qué esta distancia entre los dichos y los hechos? Siguiendo a Ossenbach (1993), es posible explicarla teniendo en cuenta que el movimiento independentista asume en Iberoamérica las concepciones del Estado liberal europeo (de fines del XVIII), el cual “se concibió en principio como una unidad indivisible integrada por una suma de individualidades de carácter homogéneo e igualitario” y dio a la educación una función de integración de los distintos grupos sociales, la creación de la identidad nacional y la legitimación del poder del Estado. Pero en América Latina las cosas pasan de un modo distinto. El Estado ostenta un enorme protagonismo en la tarea de conformar a las nuevas naciones carentes de cohesión nacional y de generar una economía articulada y, en esto, su acción posee una clara analogía con el Estado liberal europeo. Sin embargo, en América Latina el Estado no fue burgués sino oligárquico; es decir, corresponde a una forma de organización en la cual la sociedad política está constituida solo por la clase dominante. Esta clase posee orígenes coloniales, controla los factores productivos –en la mayoría de los países, de tipo agrícola– y utiliza el poder político para aumentar su dominio sobre las restantes capas sociales y, en muchos casos, se opone a la educación del pueblo³.

Es solo a finales del siglo XIX, después del largo período de inestabilidad que siguió a la Independencia, cuando el Estado oligárquico emprende medidas sociales modernizadoras, entre las que se cuenta el desarrollo y fomento de los sistemas de instrucción pública nacionales⁴. En este momento crece la demanda mundial por materias primas de origen latinoamericano, aumenta la inversión, mejora el transporte, se eleva el ingreso fiscal y el Estado fortalece su capacidad militar y administrativa. Los núcleos urbanos habían crecido como consecuencia de los servicios que requerían el comercio exterior y la burocracia estatal, lo que dio lugar a la ampliación de capas medias que vinieron a engrosar a los grupos profesionales liberales, al clero secular y a los grados medios del ejército. En estas condiciones, el Estado por fin estuvo listo para ejecutar proyectos educativos de envergadura. Infortunadamente, sin embargo, ya para entonces se había aquietado el fervor nacionalista y democratizante que inspirara el proyecto educativo en los albores de la República. “Y esta, exagerando un poco, fue la paradoja de la educación republicana: ideas sin recursos al comienzo, recursos sin tareas al final” (Gómez Buendía, 1998, p. 126). Estos proyectos beneficiaron principalmente a empleados asalariados que, al tener reconocido el derecho de ciudadanía⁵, se sintieron parte integrante del sistema oligárquico, se identificaron con su modelo cultural y a través de la educación asumieron igualmente el sistema de valores imperante. Como lo consigna Ossenbach (1993), “fue ciertamente esta clase social la principal beneficiaria de la expansión de los sistemas públicos de enseñanza, y la educación se convirtió en un factor que le permitió ampliar sus bases, a la vez que crear un talante más racional y abierto y una mentalidad secularizada entre sus miembros”.

Hubo posiciones discrepantes en torno a la educación primaria universal y obligatoria. En general, las clases altas u ‘oligarquías’ del período republicano desconfiaron de la escuela universal y dificultaron la alfabetización masiva. Movidos por el temor a la participación política de los

³ De muestra un botón: José Larraín Gandarillas, obispo católico (1822-1897), preguntaba: “¿Qué gana el país con que los hijos de campesinos y los artesanos abandonen la condición en que los ha colocado la Providencia, para convertirlos las más veces en odiosos pedantes que aborrecen su honesto trabajo?” Citado desde Oses, D. (s. f.).

⁴ Obviamente, este desarrollo tuvo muchas diferencias según las características del desarrollo de cada país. Por ejemplo, Germán W. Rama (1984) propone distinguir cinco patrones en el desarrollo nacional de los sistemas educativos de América Latina.

⁵ La calidad de “alfabeto” daba derecho a voto.

sectores populares, se negaban a educar a las mayorías y, al mismo tiempo, restringían el voto a los ciudadanos educados (en Chile y Brasil los analfabetos estuvieron excluidos de las urnas hasta 1973). Más aún, liberales y conservadores coincidían en su desinterés por llevar educación a los campesinos, que para entonces constituían el grueso de la población latinoamericana: los liberales por su raíz urbana y los conservadores por estar comprometidos con las haciendas, servidas por indígenas y peones que no tenían “necesidad” de leer para trabajar (Gómez Buendía, 1998).

La discusión fue encendida. Por ejemplo, en Chile una parte de los católicos no aceptaba la “obligatoriedad”. La escuela debía ser concebida como un “mero auxiliar de la familia” ya que, cuando “el Estado se entromete en el santuario de la familia, sale de la esfera que como autoridad le corresponde, ejerce una acción del todo tiránica y pone el primer peldaño para llegar al socialismo”. Esta preocupación se fundaba en el prejuicio respecto a la educación que daba el Estado, caracterizada por “falta de moralidad y por falta de religiosidad” (*Revista de la asociación de Escuelas Santo Tomás*, 1912, citado por Egaña, 1995, p. 77). Los políticos conservadores argüían en forma parecida, por ejemplo, un senador de apellido Blanco expresaba claramente este temor: “Tras esa lei que sus sostenedores llaman de libertad, veo yo la persecución: tras la instrucción obligatoria diviso la enseñanza laica; i con la enseñanza laica veo al pueblo sin relijión i sin freno i esta perspectiva es lo que me aterra”. En el lado opuesto, una organización como el Congreso Social Obrero (1901) también expresó su opinión y pidió al presidente de la República el pronto despacho de la ley: “La armonía i concordia social no pueden restablecerse sino con el advenimiento de la democracia ya que el gobierno del pueblo i por el pueblo no será jamás realidad en la vida nacional si no se proporciona a todos los llamados a ejercer los derechos i a cumplir las obligaciones del ciudadano la preparación indispensable por medio de la educación universal del pueblo”. Un político progresista como el senador radical Mac-Iver defendió la relación entre la educación del pueblo y la democracia: “Una república democrática i representativa cuyos ciudadanos viven en la más crasa ignorancia es sencillamente una ficción i un peligro para el desarrollo i progreso de la comunidad”⁶.

Finalmente, al término del siglo XIX –en algunos países– y a comienzos del siglo XX –en otros– se producen acuerdos nacionales, de gran contenido ético-político en torno a la educación primaria universal y obligatoria. Se acepta, por fin, que todos, también los pobres, poseen derecho a aprender. Fueron pactos que no se tradujeron inmediatamente en acciones prácticas. Más aún, las coaliciones gobernantes con hegemonía oligárquica buscaron alternativas político-educativas para mantener diversos tipos de enseñanza, ya sea mediante la instalación de una enseñanza pública y otra privada, ya fraccionando la educación pública en unas modalidades que preparaban para continuar educación y en otras que finalizaban en la escuela primaria o conducían a alguna salida laboral (Braslavsky, 1982). Pese a todo, hay un logro claro: desde las leyes de educación obligatoria, comenzó a ser habitual considerar la igualdad de acceso como uno de los principios que deben guiar al servicio educativo, y ha sido esta convicción y esta meta la que marcó la evolución de los sistemas escolares de Iberoamérica durante todo el siglo XX.

La expansión de la cobertura: el logro del siglo XX

Esta meta debió, como toda acción política, hacerse realidad en pugna con intereses de clases y con otros fines que por momentos se apreciaron más urgentes. Así, como se señaló, en la primera mitad del siglo, pese a la escasez y la pobreza de las escuelas primarias, el gasto se dirigió de modo prepon-

⁶ Las dos citas anteriores están tomadas de Egaña (1995).

derante a la educación secundaria y superior de algunos grupos urbanos de clase media y alta⁷. Ante esta realidad reaccionaron algunos gobiernos de sello más popular (como Cárdenas en México; Aguirre Cerda en Chile y Perón en Argentina), que fortalecieron la acción estatal para mejorar la red que provee educación primaria común e implementaron medidas sociales a través de las escuelas: atención médica, alimentación. El resultado fue la aceleración de la expansión de la matrícula de enseñanza primaria en varios países de la región. De este modo, a partir de la década de los 50, la escuela primaria hispanoamericana empieza a definirse como “escuela de masas”, aunque permanecen excluidos los sectores rurales y los grupos étnicos (Braslavsky, 1982). Con todo, la expansión fuerte de los sistemas educativos es posterior y, bien entrado el siglo xx, todavía la gran mayoría de los latinoamericanos seguía excluida del acceso a la cultura letrada⁸. La expansión de la escolarización se intensifica en la década de los 60 por una mayor vinculación de la educación con la economía, a través del modelo de desarrollo que postulaba la sustitución de importaciones mediante el fomento de la industria nacional, y ha seguido creciendo hasta hoy con ritmos variados según los países.

En este contexto interesa subrayar la gran amplitud que ha tenido en la región la expansión del servicio educativo y evidenciar que, pese a este gran aumento de la cobertura educativa que últimamente ha incluido a vastos sectores pobres, se ha dado manteniendo la desigualdad⁹.

Expansión y desigualdad del servicio educativo

América Latina y el Caribe son la clase media mundial en materia de educación. El Cuadro 1 permite ubicar comparativamente a la región, en función de un conjunto de cifras de cobertura educativa, con relación al resto de las zonas del mundo. Ella está por sobre los promedios mundiales y más cerca de los países desarrollados que de los países en desarrollo. Más aún, las tasas netas de educación primaria son semejantes a las del grupo de los países desarrollados, y las de alfabetización de los jóvenes (15 a 24 años) se les acercan.

El logro de estos niveles es reciente. Según datos de la UNESCO, entre 1970 y 1997 la educación primaria en América Latina y el Caribe se había duplicado (pasó de 45.000.000 a 85.000.000 de matriculados), la secundaria se había triplicado (pasó de 10.000.000 a 29.000.000) y la superior casi sextuplicado (saltó de 1.600.000 a 9.400.000)¹⁰. En términos de cobertura esto implicaba que, ya hace diez años, la cobertura de educación básica estaba prácticamente lograda y que el avance para la década de los noventa prometía ser alto para secundaria y superior (ver Cuadro 2). Para dar una imagen de síntesis, es posible decir que menos del 20% de los abuelos de los jóvenes latinoamericanos de entre 18 y 25 años de edad terminaron la escuela secundaria, que el 40% de sus padres y las madres lo hizo y que el 60% de ellos finalizó secundaria.

⁷ Dos hechos confluyeron a esto: 1. Las clases medias mostraron en América Latina un interés temprano por la educación y se movilizaron tras ella. 2. El mercado laboral necesitaba personal capacitado más en vinculación con la comercialización de la producción que en la producción misma (preponderantemente agrícola y extractiva y poco exigente en cultura letrada).

⁸ Hacia 1950, casi la mitad de los adultos no sabía cómo comunicarse por escrito; muy pocos jóvenes asistían a la escuela secundaria, y las universidades ofrecían cupos para apenas 2 o 3% de la población en edad elegible (Gómez Buendía, 1998, pp. 131-132).

⁹ Para una detallada revisión de este proceso, ver SITEAL, 2007.

¹⁰ En el caso de la educación superior, es de notar el aumento de la presencia femenina, que se multiplica casi ocho veces.

Cuadro 1. Parámetros educativos comparados

	TBE preescolar	TNE primaria	Tasa de alfabetización de adultos (15 +)	Tasa de alfabetización de jóvenes (15-24)	Expectativas de escolarización (años)	Tasa de sobrevivencia en 5.º grado	Niños fuera de la escuela (n.º)
Mundo	48,6	84,0	81,7	87,6	10,3		103.466.000
Países desarrollados	81,9	95,6	99,6	99,7	15,9	(98,0)	1.418.600
Países en desarrollo	35	82,5	76,4	85,2	9,5	83,3	99.056.700
América Latina y Caribe	67,3	95,7	89,2	95,5	13,0	88,5	2.468.400

Fuente: EFA Global Monitoring Report 2005.

Cuadro 2. Tasas brutas de escolarización por nivel de enseñanza (%) en América Latina y el Caribe

Año	Primaria	Secundaria	Superior
1970	105,9	27,0	6,3
1980	104,1	44,4	13,7
1990	105,0	50,9	16,8
1997	113,6	62,2	19,4

Fuente: UNESCO.

[http://www.uis.unesco.org/en/stats/statistics/yearbook/tables/Table_II_S_5_Region\(GER\).html](http://www.uis.unesco.org/en/stats/statistics/yearbook/tables/Table_II_S_5_Region(GER).html)

Datos recientes elaborados por CEPAL¹¹, muestran que este avance educativo ha continuado en los últimos años. Entre los niños y jóvenes en edad de cursar la baja secundaria (12-14 años), la asistencia escolar se elevó entre 1990 y el 2005 del 84% al 94%, y en la población de entre 15 y 18 años el aumento fue de más de 15 puntos porcentuales llegando al 76%. Este crecimiento fue de siete puntos entre los jóvenes en edad de cursar el nivel terciario (del 28% al 35%). El punto de mayor rezago está en el nivel preescolar, donde el crecimiento ha sido moderado, a pesar de su reconocida importancia para estimular el proceso de aprendizaje durante el resto de la vida.

Sin embargo, el adelanto ha sido desigual y ha estado muy determinado por los niveles socioeconómicos y culturales de las familias de los alumnos (NSE). SITEAL (2007) presenta un panorama completo de estas diferencias, por niveles educativos y según inserción laboral de las familias (ver Cuadro 3).

¹¹ Datos tomados del Panorama Social de la CEPAL (2007a).

Cuadro 3. Tasas de escolarización por grupo de edad según inserción laboral del hogar en América Latina (15 países), 2005

Grupos de edad	Inserción laboral del hogar						
	Sector formal alto	Sector formal medio	Sector formal bajo	Sector informal estable	Sector informal marginal	Área rural	TOTAL
5 años	87,2	82,6	79,2	79,8	67,1	58,7	74,5
6 a 11 años	97,8	96,6	94,7	94,9	91,6	89,5	93,8
12 a 14 años	96,6	94,3	92,0	92,1	88,7	82,9	90,2
15 a 18 años	82,5	71,9	69,0	66,2	63,3	50,2	65,6
Total	92,3	88,3	85,8	85,0	81,2	75,8	83,9

Fuente: SITEAL (2007).

Se observa que, mientras más subimos en edad y nivel educativo, más pesa el NSE del hogar. Además, la situación de ruralidad es muy determinante, sobre todo para los jóvenes de 15 a 18 años. Si a la ruralidad se añade la condición indígena, esta discriminación se extrema, como se observa en el Gráfico 1 en la siguiente página, tomado de CEPAL (2007).

Lo que se aprecia en cobertura se intensifica al considerar los resultados de aprendizaje. No solo hay proporcionalmente menos pobres que ricos en las escuelas de la región; también los resultados escolares siguen el origen de clase. El proceso escolar al que se integran los más pobres no posee la calidad requerida para compensar las diferencias socioculturales de sus hogares de origen: no solo van menos años a la escuela, sino que aprenden en ella menos que quienes vienen de hogares más acomodados¹².

Segmentación y segregación del servicio educativo

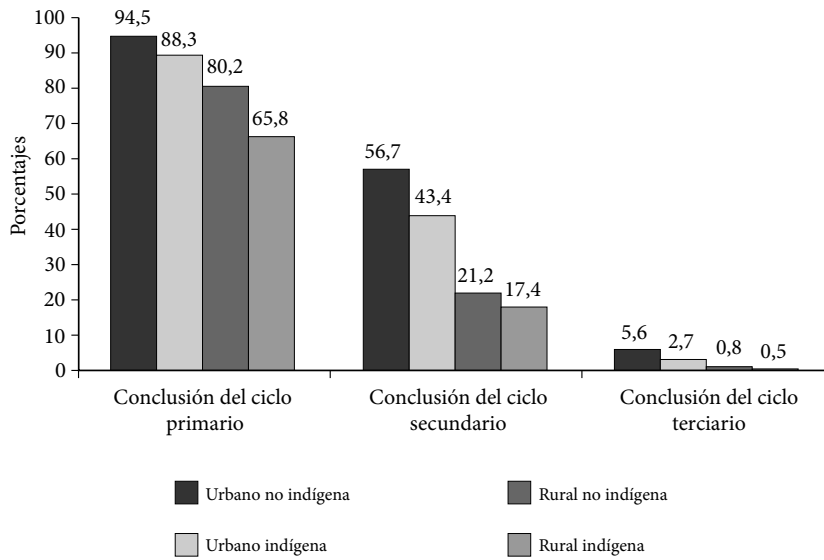
Una temática emergente los últimos años, muy ligada al proceso de universalización de la escolaridad, es la creciente diferenciación entre la experiencia escolar a la que acceden las mayorías y aquella reservada a las élites. Los más ricos asisten a establecimientos mejor dotados¹³, en los que hay más recursos y en los que se encuentran ‘separados’ del resto de la sociedad.

La segregación escolar ha sido estudiada a través de la comparación entre educación pública y privada, y mediante algunas mediciones que muestran la baja mixtura social de los alumnos en los establecimientos educativos de América Latina.

¹² En el Estudio PISA (2000/2001), la diferencia entre el cuartil de peores resultados y el cuartil superior es en los países latinoamericanos más amplia que la diferencia promedio de la OCDE (ver en Ravela, 2007). Pruebas de aprendizaje de estudiantes de segundo medio (15 años) en Chile muestran que los estudiantes de NSE alto logran 327 puntos en matemática y que los de NSE bajo logran solo 218 (Simce, 2007).

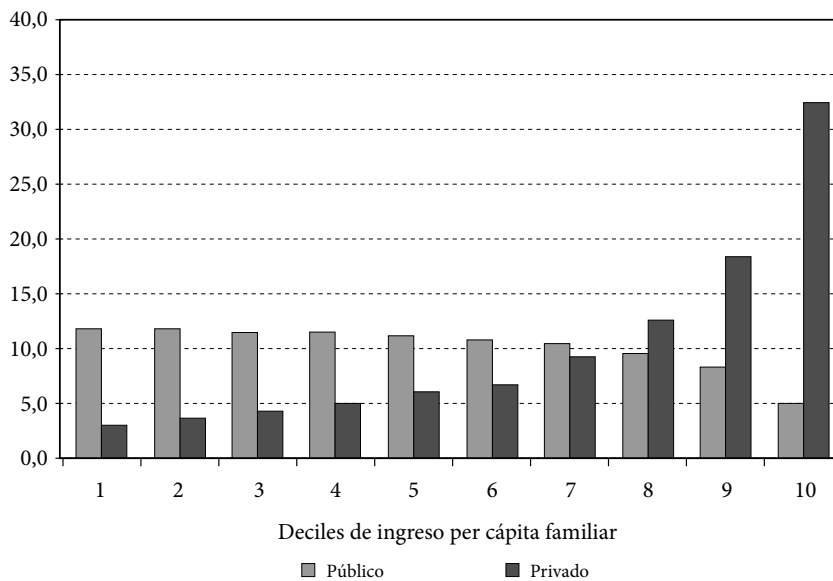
¹³ En los países de la OCDE, el 65% de los niños del cuartil más acomodado asiste a establecimientos bien dotados, contra el 58% de los niños del cuartil menos acomodado (7 puntos de distancia); en América Latina, el 59% de los más acomodados y el 32% de los menos (27 puntos de distancia) (CEPAL, 2007a).

Gráfico 1. Logro educativo según área de residencia y pertenencia étnica en América Latina (16 países) alrededor de 2005 (en porcentajes y tasas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

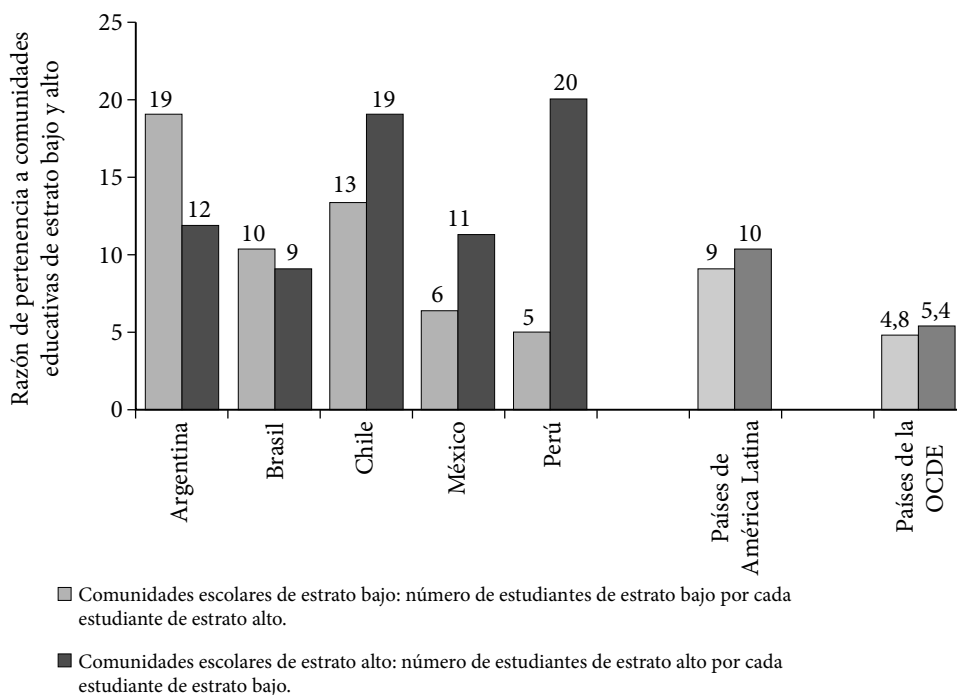
Gráfico 2. Distribución de los estudiantes de educación secundaria por decil de ingresos según sector del establecimiento al que asisten, en áreas urbanas de América Latina (11 países), 2006



Fuente: SITEAL.

La educación privada corresponde a un 17,1% de la matrícula latinoamericana en primaria y a un 19,3% en secundaria (Pereyra, 2008). Hay situaciones polares: sobresale Chile con una matrícula privada que ya sobrepasa a la pública, lo que también se da en Guatemala en la educación secundaria (59,8%)¹⁴; en el extremo opuesto están México, Bolivia y Brasil, que poseen las menores proporciones de educación privada. La composición social del alumnado de ambos subsistemas (ver Gráfico 2 en la página anterior) muestran que, al menos en los extremos de la distribución, debería haber establecimientos muy homogéneos socialmente y, por tanto, fuertemente segregados, lo que se corrobora con el análisis de CEPAL utilizando datos de PISA (Gráfico 3).

Gráfico 3. Conformación de las comunidades educativas según el nivel socio-ocupacional de los padres en América Latina (5 países) y OCDE (7 países)



Fuente: CEPAL (2007), sobre la base de PISA.

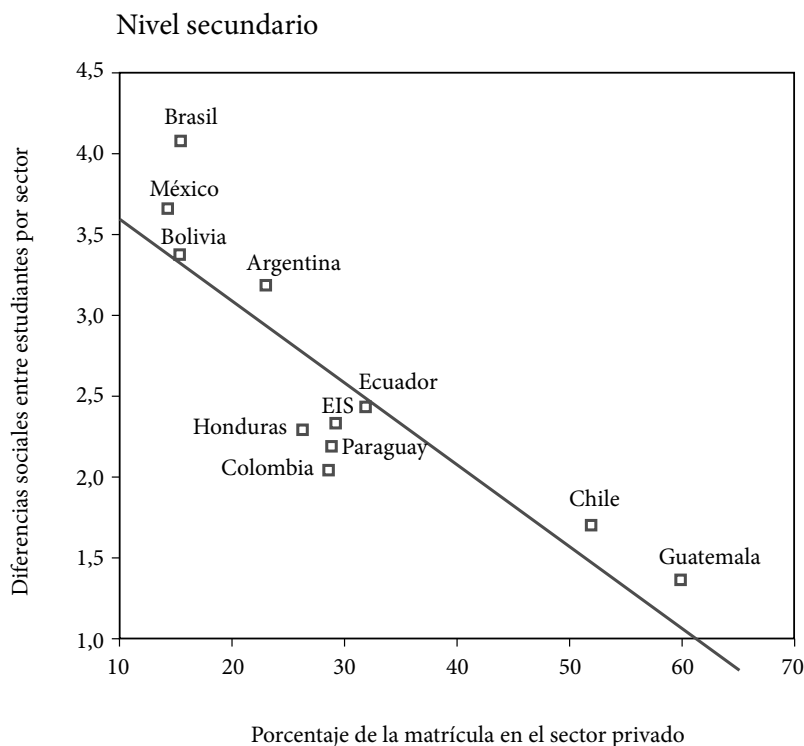
Pereyra (2008) analiza la desigualdad en la distribución del ingreso entre los estudiantes en los establecimientos públicos y privados, y concluye que, en general, los países con menor porcentaje de matrícula privada (Brasil, México, Bolivia) muestran mayores diferencias de NSE de los estudiantes por sector (ver Gráfico 4). En casos como el chileno, la segregación es muy alta, pero se daría también al interior de la educación privada¹⁵. En definitiva, lo que importa subrayar es

¹⁴ A su vez, Chile y Guatemala son situaciones extremas desde otro punto de vista: en Chile la educación privada crece por apoyo del Estado, mientras que la alta matrícula de la educación secundaria privada en Guatemala se explica por la escasa iniciativa estatal en este nivel (Pereyra, 2008).

¹⁵ En Chile hay pobres también en la educación privada, pero los alumnos pobres están concentrados en unas pocas escuelas. Elacqua (2007) indica que casi la mitad de los alumnos de los establecimientos

que la escolaridad a la que están accediendo los niños y jóvenes latinoamericanos de los diferentes sectores sociales no es la misma: ni reciben un tratamiento educativo de similar calidad ni se encuentran en las mismas escuelas.

Gráfico 4. Relación entre la presencia del sector privado y las diferencias sociales entre los estudiantes por sector del establecimiento al que asisten, en áreas urbanas de América Latina (11 países), 2006



Fuente: SITEAL.

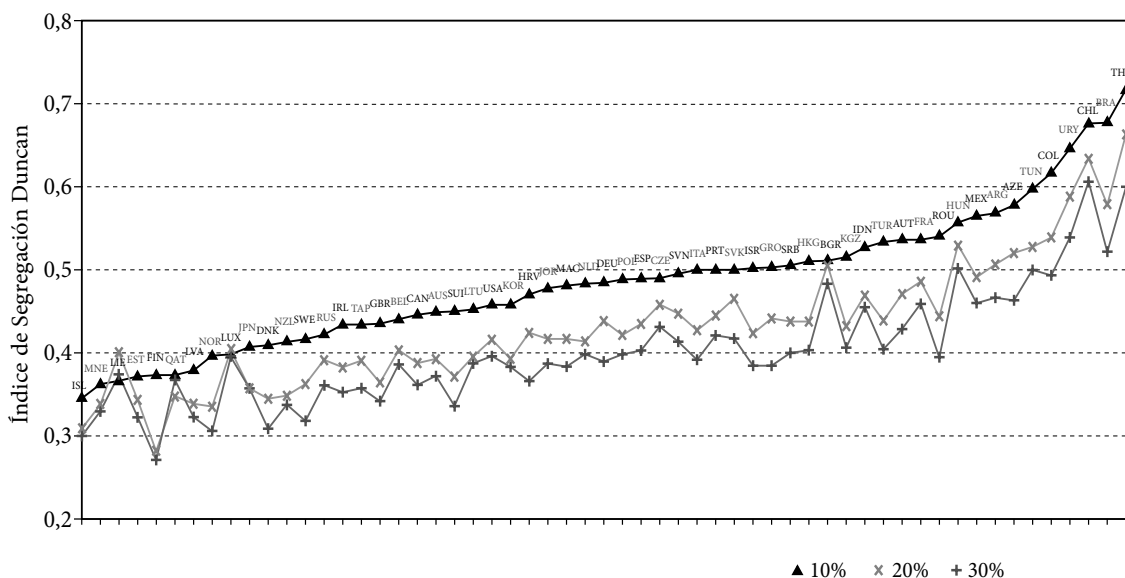
Para comparar la situación de América Latina con el resto de los países, Valenzuela (2008) utiliza el índice sociocultural de los datos de PISA 2006, prueba aplicada a estudiantes de 15 años de 57 países (30 países miembros de la OCDE y 27 países no miembros). Este indicador considera la educación de los padres y los bienes culturales y materiales de las familias de los estudiantes. A partir de esta información estimó la segregación socioeconómica de los estudiantes en cada país medida a través del índice de Duncan para diferentes porcentajes de estudiantes de mayor y menor NSE. Los resultados (ver Gráfico 5 en la siguiente página) dan cuenta de que Brasil y Chile ocupan el segundo lugar de mayor segregación, luego de Tailandia, cuando se considera al 10% de estudiantes de mayor NSE, y que Chile comparte el primer lugar con Tailandia cuando se considera al 30% de los estudiantes de mayor NSE. El resto de los países latinoamericanos sobre

particulares subvencionados no tienen ningún compañero de escasos recursos, mientras que en el sector público municipal esta situación es vivida solo por un 3% de los estudiantes.

los que hay información (Uruguay, Colombia, Argentina y México) también aparecen entre los países de mayor segregación, con índices cercanos o superiores al 0,60.

Gráfico 5. Ranking de países por segregación escolar según PISA 2006. Índice de Duncan

Porcentaje de niños con mayor índice sociocultural de PISA



Fuente: Valenzuela (2008).

¿Qué consecuencias posee la segregación escolar?

En primer lugar, es un gran impedimento para la educación cívica. La teoría democrática, junto con pretender una colectividad política constituida por ciudadanos iguales, reconoce que la igualdad no es “natural”. Nacemos diferentes, con talentos disímiles y en familias desiguales en dinero, educación, etc. Crear una comunidad de iguales es una construcción histórica: la igualdad debe ser enseñada y aprendida. Por tanto, la educación democrática necesita un espacio educativo donde todos los ciudadanos se encuentren y se reconozcan como iguales, donde la democracia pueda ser experiencia educativa. Obviamente, este aprendizaje se complica enormemente si las escuelas distribuyen a los estudiantes según su nivel socioeconómico y cultural o si la élite educa a sus hijos separados del resto de la sociedad, y, por otra parte, se facilita si las escuelas son socialmente representativas de la sociedad por su nivel de mixtura social.

Adicionalmente, la segregación social de las escuelas disminuye la capacidad de enseñanza-aprendizaje del sistema educativo, lo que constituye un factor de injusticia en el plano individual, porque desfavorece a los más vulnerables, y una pérdida social de talentos, que es perjudicial para toda la sociedad. Existen antecedentes que indican que, al agrupar a los estudiantes según su NSE y sus características culturales, se inhibe el efecto “pares” según el cual los niños y jóvenes aprenden también a través de la comunicación entre ellos y no solo por la enseñanza del maestro. Como lo ha mostrado PISA comparando países, las escuelas con más mezcla social son mucho más favorables para el aprendizaje de los pobres y, por tanto, es más fácil cumplir con las metas de

la educación obligatoria. “El efecto principal sobre los logros educativos no proviene del origen social individual de los estudiantes, sino de la agregación de estudiantes de similar origen social en una misma escuela. En otras palabras, un estudiante de origen social desfavorecido que asiste a una escuela con estudiantes de diversas situaciones sociales y culturales tiene más posibilidades de aprender” (Ravela, 2007, p. 108). Sin políticas de integración social difícilmente se logrará mejorar la calidad de los aprendizajes de las mayorías.

La segregación impide que en toda clase de escuelas haya personas con “voz” en la sociedad. Todos aquellos que poseen poder, prestigio, saber profesional se concentran en algunas escuelas, normalmente privadas, y en las escuelas de las mayorías los padres carecen de influencia social suficiente para exigir buenas escuelas para sus hijos. Otra vez se liga segregación y desigualdad, con mala calidad de la educación.

LAS EXIGENCIAS DEL BICENTENARIO

Al comienzo de la vida independiente, la debilidad de las naciones no permitió el desarrollo de la educación; sin embargo, el centenario coincidió con la promesa de la escuela obligatoria para todos. Esta meta dio sentido ético y orientó el largo caminar que llevó a que finalmente hoy, en los albores del bicentenario, la mayoría de los niños, niñas y jóvenes, aun los pobres, van a la escuela. Pero, como se analizó, el aumento de las oportunidades educativas se acompañó de gran desigualdad y de una creciente segregación educativa. Ahora se pretende mostrar que esta confluencia de más oportunidades, pero disímiles en calidad –según sean los niveles socioeconómicos y culturales de origen de los escolares–, es el piso para una demanda social importante por una educación más igualitaria, la que podría ser el comienzo de un nuevo pacto que ponga como meta de los próximos años y del bicentenario la igualdad educativa.

Para ejemplificar esta realidad se pueden evocar las movilizaciones estudiantiles chilenas de comienzos del 2006, ya que hacen visible lo que está presente, pero todavía no tan manifiesto en muchos otros países (García-Huidobro, 2007).

Mayo y junio de 2006 fueron el marco temporal de una protesta de estudiantes secundarios de una amplitud tal que nunca se había visto en Chile. Se llegó a 250 establecimientos educacionales secundarios paralizados, a los que se sumaron establecimientos de educación superior, estatales y privados. El paro fue masivo: la prensa habló de un millón de participantes; es la mayor movilización social de los últimos 18 años. El movimiento estudiantil tuvo un fuerte eco en la sociedad. Recibió el apoyo callado de muchos, la simpatía de los medios de comunicación y el soporte militante de las organizaciones de estudiantes de educación superior y del magisterio nacional¹⁶. El contenido explícito de estas movilizaciones fue la demanda por una mejor educación pública para lograr la igualdad: “Lo que queremos es que ricos y pobres o vulnerables tengan igualdad frente a la educación” (vocera del movimiento)¹⁷.

¹⁶ Encuestas de opinión realizadas en ese momento mostraron una aprobación a las demandas de los estudiantes superior al 80%.

¹⁷ Los estudiantes señalan que “la educación chilena está en crisis”. Para ellos “que esté en crisis significa que la desigualdad que existe en la educación chilena es abismante. Los alumnos de colegios municipales obtienen resultados muy inferiores que los de colegios privados”. Lo que también fue explícito en los lienzos puestos en los liceos: “Todo para ellos, nada para nosotros” (donde, obviamente, “ellos” son los

Esto que se vivió en Chile es el asomo de una insatisfacción que recorre la región y que da sustento a dos preguntas íntimamente ligadas: ¿Por qué se produce esta reprobación al sistema educativo que se ha construido con un esfuerzo de casi cien años? ¿Qué nueva meta se pone a los sistemas educativos de la región?

Nuevas exigencias al sistema educacional

El fenómeno de reprobación al actual sistema educativo es la contracara de las nuevas esperanzas que se ponen en él y de las nuevas exigencias que se le hacen. Las exigencias de igualdad siempre son históricas. Llegado un momento, una diferencia social o cultural se transforma en desigualdad. “La desigualdad es indisociable de la creencia colectiva en la legitimidad (*alto grado de deseabilidad colectiva*) de un objeto, un saber o una práctica” (Lahire, 2008, p. 35). Para el caso específico de la educación, “la paradoja reside en que las diferencias sociales respecto de los saberes escolares eran mucho más fuertes antes que después que estas diferencias se constituyeran en desigualdades” (ibíd., p. 48)¹⁸.

¿Qué cambios se están produciendo en América Latina que hacen que distancias y diferencias, hasta ahora toleradas, se estén convirtiendo en desigualdades insoportables?

El primer cambio es el mismo avance que ha tenido la escolarización en la región. Cuando la desigualdad educativa residía en el acceso a la escuela, las desigualdades en la calidad del servicio que recibían unos y otros no eran el centro de la atención. Más aún, durante los años en los que esta exclusión de las mayorías de la escuela se va superando, hay una percepción social positiva de la educación, sustentada en el hecho de que los hijos, por varias generaciones, lograron más escolaridad que sus padres. Ahora, cuando los niveles de escolarización de los distintos grupos sociales se aproximan, se hace más evidente que detrás del mismo nivel de escolaridad se esconden fuertes desigualdades.

Esta percepción se agudiza por el peso económico que la educación posee en la actualidad. Se hace oír un discurso que postula la necesidad de que todos posean una educación de mucho mayor nivel para avanzar en el desarrollo. Se constata, además, que la educación lograda, así como la calidad y el prestigio de la misma, hacen diferencia, en términos de remuneraciones y de salida en forma segura de la pobreza.

Un segundo conjunto de cambios proviene de las consecuencias sociales y culturales de la globalización y la sociedad del conocimiento, las que instalan hoy en Iberoamérica el tema de la igualdad. Históricamente, la unidad de la sociedad latinoamericana no tenía como base una demanda fuerte de igualdad y se lograba a través de otro tipo de lazos (comunitarios, religiosos, histórico-militares). Estos lazos permitían avanzar en el establecimiento de relaciones de integración –y, en ese sentido, igualitarias: la expansión de la educación obligatoria es un buen ejemplo–, pero manteniendo al mismo tiempo una verticalidad jerárquica (Sorj y Martuccelli, 2008).

privilegiados que acceden a la educación privada), o el rechazo a tener que pagar por una educación de más calidad (“Somos estudiantes, no clientes”).

¹⁸ Otro modo de expresar lo mismo es constatar que no hay una correlación directa entre criterios objetivos de exclusión/inclusión y las dimensiones subjetivas que hacen sentirse y saberse excluido o incluido (Sorj y Martuccelli, 2008, p. 253).

Hoy este ordenamiento tradicional está cambiando. Por una parte, estos lazos eran afianzados por el Estado a través de un discurso hegemónico fuerte, transmitido entre otros por la misma escuela. Juan Carlos Tedesco ha analizado en varios textos cómo los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que caracterizan al “nuevo capitalismo” han erosionado las bases sobre las cuales se construía la cohesión social (Tedesco, 2008, p. 54)¹⁹. Por otra, como lo analizan Sorj y Martuccelli (2008), está en curso una “revolución democrática silenciosa” (p. 28), que tiene como base las nuevas experiencias sociales mucho más horizontales que están viviendo las grandes mayorías latinoamericanas.

Las transformaciones sociales y culturales producidas por la globalización y las nuevas tecnologías han cambiado la experiencia social cotidiana, y están dejando de operar los mecanismos tradicionales de agregación social basados en los valores de jerarquía y distancia social y en el clientelismo. Además del avance de la educación que ya se mencionó, la expansión de los medios de comunicación ha tenido la capacidad de crear un espacio nacional unificado entre los distintos grupos sociales. Personas, muy diversas desde la óptica socioeconómica, observan los mismos programas de televisión y, pese a sus distancias, participan de un imaginario común y de una comunidad de sentido, lo que afecta a las formas de comunicación política²⁰. A esto se agregan la urbanización, la enunciación del discurso de los derechos humanos, la afirmación feminista y de las minorías étnicas, los efectos de la masificación del consumo, otros tantos fenómenos que contribuyen a que se incrementen las demandas y expectativas de igualdad y horizontalidad, esto es, de democratización en todas las relaciones sociales. Se trata de un proceso complejo. Por una parte, existe una enorme desigualdad económica y se vive en sociedades de gran segregación social y espacial donde pobres y ricos no se tocan, no interactúan. Por otra, los discursos políticos insisten en la igualdad. Además, la universalización de la educación y la recepción universal de los MCS hace a todos parte “simbólicamente” de un mismo universo, lo que lleva a considerarse igual, a concebir las mismas expectativas y a proyectar un horizonte de igualdad.

Mirando la educación desde este panorama general es posible volver a la reivindicación de los jóvenes. Ellos viven agudos procesos de frustración dado que sienten que no tienen algo que se les prometió o que ellos consideran justo tener. La igualdad relacional de la ciudad (que lleva a la “homogeneización de expectativas y de comunión en un imaginario común”) sirve de base de esta promesa implícita.

La demanda por educación cambió de signo. Antes la educación se consideró un bien de la sociedad, hasta el punto de que había que obligarlos a todos a educarse para lograr una buena sociedad. Ahora es el individuo el que reivindica educación por sentirse parte y porque se le dijo que era parte, que era ciudadano.

Tras la meta del bicentenario: ¿qué debe proponerse la educación latinoamericana hoy?

La pregunta parece inocente, pero esconde una temática no suficientemente discutida y respecto a la cual no hay un horizonte normativo compartido en América Latina.

¹⁹ Se trata de cambios en las relaciones de trabajo, de la pérdida de la centralidad del Estado como referente del bienestar de su población y del desgaste de los procesos culturales de identificación y adhesión a los valores nacionales. Ver Tedesco (2000).

²⁰ Internet es el ejemplo paradigmático de esta unificación de un mismo “espacio”.

Teniendo como referente la ampliación que se ha producido en la cobertura educativa, muchos coinciden en que hoy la problemática de la educación latinoamericana pasó de la cantidad a la calidad. Mayoritariamente los niños, niñas y jóvenes van a la escuela, el tema actual es que aprendan en la escuela. Desde esa perspectiva es clara una primera proposición que posee la más amplia aprobación: una educación que incorpore efectivamente a las grandes mayorías latinoamericanas a la actual sociedad de la inteligencia debe ser *una educación de calidad para todos*.

La identificación del desafío actual de la educación latinoamericana se torna menos consensual si se quiere avanzar hacia una segunda proposición que incorpore el criterio igualitario y se postula que se quiere *una educación de la misma calidad para todos*. Aquí empiezan a oírse quienes argumentan que eso es nivelar para abajo; que no es justo impedir que los padres y madres que tienen los recursos económicos como para ofrecer una mejor educación a sus hijos lo hagan²¹. Con todo, la cuestión se zanja pragmáticamente (o cínicamente) y se termina aceptando la posibilidad de que en el futuro –cuando los Estados puedan destinar los recursos necesarios– se dé a todos la educación que los privilegiados logran darles hoy a sus hijos.

Avanzando en la dirección anterior, es posible formular una tercera proposición que señala que se debe instalar en América Latina no solo una educación de la misma calidad para todos, sino *la misma educación para todos*. Frente a ella el disenso está presente en la sociedad latinoamericana, aunque se discuta poco sobre él. Lo que está en juego es la importancia que tiene (o debería tener) la mixtura social en las escuelas de una sociedad democrática, pero las objeciones no se refieren directamente a este punto. Ellas suelen señalar, más bien, que postular la misma educación para todos iría contra la libertad de enseñanza, entendida como el legítimo derecho de los padres de elegir la educación de sus hijos²².

Para avanzar es necesario esclarecer qué se está diciendo cuando se postula “la misma educación para todos” y por qué esta proposición no contradice la libertad de enseñanza, sino que la expande. Se trata en suma de aclarar cómo lograr “igualdad” sin perder “diversidad”.

El centro de la invención democrática está en suprimir las distinciones de clase, que conferían la ciudadanía a unos y se la negaban a otros, y postular la universalización de la ciudadanía como un atributo que hace a los diferentes políticamente iguales. La propia democracia reclama el respeto por las diferencias políticas, religiosas. Sin embargo, históricamente la democracia no ha sido indiferente frente a las desigualdades económicas y es parte de su visión el disminuirlas y, en todo caso, ligarlas más a principios meritocráticos que a la simple herencia, para lo cual es central el derecho a una educación, a la que acceden todos, que asegure la incorporación igualitaria a la sociedad²³.

²¹ Dado que la educación, aunque no se agote en ello, dota a los estudiantes de las aptitudes para competir en el mercado, al establecer una educación de igual calidad al hijo del rico y al hijo del pobre, se está limitando la transmisión de privilegios, lo que es democráticamente necesario y justo (ver Atria, 2007, pp. 85-91)

²² El Artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ya incluye en su punto 3 este derecho: “Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos”.

²³ Para profundizar en el tema de las concepciones en uso con relación al derecho a la educación, ver Atria, F. (2007, pp. 63-101).

Continuando con la reflexión anterior, cuando se afirma la necesidad de la misma educación para todos se está postulando una educación que congrege a los socialmente distintos (los hijos de los pobres y los hijos de los afortunados) en la misma escuela, sin negar que pueda haber escuelas variadas en cuanto a visiones religiosas (católicas, protestantes, judías, laicas...), a métodos pedagógicos, a preferencias culturales (con más énfasis en los idiomas, en el arte o en el deporte). Las condiciones que deben darse para que sea “la misma” para todos, son fundamentalmente dos: *gratuidad*, para evitar que el ingreso esté limitado (o sea favorecido) por la condición económica de la familia²⁴, y *no selección* de ingreso por parte de las escuelas, para evitar que la escuela prefiera a quienes son más fáciles de educar o a quienes le pueden dar más prestigio social. Por tanto, se está proponiendo avanzar hacia una institucionalidad educativa que asegure la igualdad y, por tanto, impida la reproducción intergeneracional de los privilegios de clase, y que al mismo tiempo amplíe (y no disminuya) la libertad de enseñanza transformándola en igual libertad (o la misma libertad) para todos. De hecho, como se pudo advertir en los antecedentes entregados sobre la educación privada, hoy la libertad existe en América Latina solo para quienes pueden pagarla.

Como consecuencia de esta reflexión parece posible proponer *la misma educación para todos* como la nueva meta que debería orientar los nuevos esfuerzos por seguir democratizando la educación en el marco del bicentenario. Esta meta, desde el punto de vista educativo, permite avanzar hacia una educación de creciente calidad en conformidad con las exigencias del mundo globalizado y, al mismo tiempo, respetar la diversidad y pluralidad que este mundo despliega; desde el punto de vista político, al estar todos comprometidos en el buen funcionamiento y financiamiento de las mismas escuelas, habrá más cuidado por su adecuado funcionamiento.

¿Cómo avanzar hacia esta meta?

En primer lugar, no despreciando ninguno de los avances que puedan hacerse en torno al mejoramiento inmediato de la educación pública. Mientras mejor sea lo que hoy se tiene, mientras menores sean las diferencias entre la educación de las mayorías y las de la élite, más factible será avanzar hacia una educación más igualitaria. En segundo lugar, como con toda probabilidad el paso de la educación actual, muy desigual y segregada, a una educación más igualitaria e integrada será gradual, hay que darse un criterio de avance. Este criterio puede ser el lograr progresivamente y en cada momento que la educación sea más igualitaria y más integrada que su sociedad.

²⁴ Como esta “gratuidad” es para todos, debiera haber escuelas “diferentes” financiadas con recursos públicos.

Las metas educativas ante el nuevo panorama social y cultural de América Latina

Néstor López

INTRODUCCIÓN

Hay una tensión que impregna las agendas educativas de los países de América Latina: las demandas que recaen sobre las escuelas –y las expectativas que se tienen en torno a estas instituciones– son cada vez mayores, en momentos en que los avances en el campo de las políticas educativas parecieran ser más lentos y difíciles. Esta tensión es inevitable en sociedades que, como las nuestras, son crecientemente complejas.

Precisemos el primer punto: ¿qué quiere decir que las demandas educativas son cada vez mayores? Hay ya consenso en que en un mundo crecientemente globalizado, atravesado por las nuevas tecnologías de la producción y la comunicación, y donde las organizaciones están en permanente proceso de transformación, la inserción de las personas al mercado de trabajo y su relación con los sistemas productivos requiere cada vez más de mejores calificaciones y mayores competencias. Ello responde a la creciente dificultad de las distintas tareas que se llevan a cabo en cada ámbito laboral, como así también a las habilidades que hoy se ponen en juego para poder desempeñarse en el marco de instituciones con lógicas de organización y gestión más flexibles y desestructuradas.

Lo mismo ocurre cuando se pone la mirada sobre las implicancias que tiene formar hoy nuevos ciudadanos. Participar activamente en los diferentes ámbitos de la vida en sociedad, haciendo un ejercicio pleno de los derechos, exige a cada sujeto movilizar nuevos y mayores recursos cognitivos, capacidades y destrezas. Desde esta perspectiva, la educación queda posicionada cada vez más como un recurso habilitante irrenunciable; como suele enunciarse, es un derecho que hace posible el pleno ejercicio de los demás derechos. Finalmente, el acceso o no al conocimiento tiene una relevancia sin precedentes en la conformación de la subjetividad de las nuevas generaciones. Frente a la incertidumbre de nacer y criarse en contextos atravesados por los efectos de la globalización, signados por la ausencia de respuestas únicas o reglas de juego consensuadas, el acceso al conocimiento y a una visión integral del mundo es clave para la conformación de una identidad desde la cual armar un proyecto de vida. Podrían ampliarse así los ejemplos de situaciones de la vida en sociedad desde donde se va sintiendo la necesidad de más y mejor educación.

Esta creciente demanda social se materializa de muy diversas formas. Cada vez más se reconoce el carácter vital que tiene el conocimiento, consolidando la declaración de la educación como un derecho irrenunciable. Si bien hay una amplia tradición de trabajos que abogan por el reconocimiento de la educación como un derecho, en la década actual esta concepción tiene una presencia y un reconocimiento que pocas veces había logrado en la región. Ello no solo se hace visible en el plano discursivo, sino que se materializa en diferentes definiciones que toman los Estados de

la región. Por ejemplo, en un análisis de las nuevas leyes de educación de América Latina pudo apreciarse cómo los textos normativos nacidos en esta década convergen de modo creciente en enfatizar el reconocimiento de ese derecho, obligando a los Estados en su condición de garantes del mismo (López, 2007).

En el mismo sentido, y en gran medida como una interpretación de ese derecho, crece el consenso en declarar como obligatoria no solo a la educación básica o primaria –lo era en casi todos los países hace ya más de dos décadas–, sino además a la educación media. Por último, partiendo de la constatación de que el acceso a la escuela no es condición suficiente para acceder al conocimiento, se consolida en las últimas décadas el debate sobre la calidad de las prácticas educativas, hecho que se materializa en diversos programas de calidad y en las pruebas correspondientes.

Estamos ante un nuevo escenario regional que propone desafíos inéditos, tanto a los sujetos como a las sociedades en su conjunto, cuyo abordaje apela a una mejor educación, una respuesta nueva y diferente desde los sistemas educativos. Frente a este nuevo escenario, son múltiples las señales que indican que se están haciendo esfuerzos para poder hacer frente a esta expectativa, destacándose entre ellas las que representan definiciones de políticas desde los Estados de la región.

Ya no alcanza con que todos los niños tengan la oportunidad de ingresar en la escuela. La expectativa hoy es que además permanezcan en ella, logren completar el nivel medio de enseñanza y –como resultado de esa experiencia– aprendan. El principio de justicia que orienta las políticas educativas actuales se fue transformando gradualmente desde la igualdad de oportunidades educativas hacia la igualdad en los aprendizajes.

Ahora bien, ¿por qué se afirma, además, que estamos en momentos en que los avances en el campo de las políticas educativas parecieran ser más lentos y más difíciles? Hay un dato objetivo que merece ser destacado: el ritmo de expansión de los sistemas educativos está decreciendo de un modo que requiere especial atención. El Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas de América Latina que publicó el SITEAL en el año 2008 muestra cómo descendió el ritmo anual de crecimiento de las tasas de escolarización de los niños y adolescentes de 5 a 17 años de edad. Puntualmente, el informe destaca que “en la década actual la tasa anual de crecimiento de la escolarización por edades es menor –para todos los grupos de edad– que en la década pasada. En el caso específico de los adolescentes, durante la década de 1990 el ritmo de expansión de la cobertura fue superior al 2% anual, en tanto que actualmente es inferior al 0,5%. Si bien esta desaceleración del proceso expansivo se da en todas las edades, hay que destacar que es más pronunciada entre los adolescentes. Así, mientras que en los niños en edad de educación inicial la tasa de crecimiento actual en esta década representa un 55% de la correspondiente en la década pasada, entre los niños en edad de cursar la educación primaria este valor se reduce al 30%, y entre los adolescentes, al 20%” (SITEAL, 2008).

Este dato adquiere relevancia cuando puede apreciarse, en la información que presenta el mismo informe, que esta desaceleración se produce en momentos en que aún se está muy lejos de universalizar el acceso al conocimiento: en América Latina, poco más de la mitad de quienes tienen 20 años de edad no lograron terminar el nivel medio, y –peor aún– todavía existen regiones donde una parte importante de ellos son analfabetos.

¿Por qué ocurre esto? Hay sin duda aspectos constitutivos de la historia de América Latina que están presentes en estas expresiones de la exclusión educativa que hoy persiste en la región. Pero

también puede verse que a estas dificultades estructurales se suman los desafíos que resultan del momento de cambio económico, social y cultural que se vive hoy en la región, cambios que al mismo tiempo ofrecen grandes oportunidades, pero impregnan al panorama de mayor complejidad. Este mismo escenario que nos lleva a exigir más y mejor educación es el que nos plantea nuevos retos y desafíos para poder lograrla.

Este capítulo se propone plantear algunas hipótesis orientadas a dar mayor comprensión a aspectos de la vida social, económica o cultural de la región que entran en juego en esta tensión, con el propósito de hacer un aporte al debate en torno a las políticas sociales y educativas que puedan dar respuesta a esta demanda de más y mejor educación. La idea fundamental que subyace a este ensayo es que transformaciones propias de la dinámica económica y social que se están viviendo en el conjunto de las sociedades modernas en las últimas décadas se materializan en América Latina sobre una base de desigualdades y exclusiones, generando de este modo un escenario muy particular, que propone desafíos que son propios de la región y que no pueden estar ausentes en el diseño de una agenda de políticas públicas orientadas a garantizar la universalización del acceso al conocimiento.

EL PANORAMA EDUCATIVO ACTUAL

Un repaso por los principales indicadores educativos permite establecer un ligero panorama de la situación en América Latina. En primer lugar, puede afirmarse que, en líneas generales, el acceso y la permanencia en la educación primaria está cerca de su universalización. Casi la totalidad de los niños de la región logra ingresar en ella, y es muy alto el porcentaje de quienes logran terminarla. Un factor que fortaleció esta expansión de la cobertura en la educación primaria es la masiva incorporación de los adolescentes a las escuelas, fenómeno que se verificó especialmente durante la década pasada. Si bien ello redundó en la expansión de la escuela media, en aquellos países con más bajos niveles de escolarización este proceso se tradujo en la oportunidad de que completen el nivel básico. Un segundo factor que favoreció los niveles de cobertura en la educación primaria es la expansión que se registró en los últimos 15 años de la matrícula en el nivel inicial de enseñanza. Si se toma en cuenta a los niños de 5 años de edad, la mayoría de los países de la región tienen tasas de escolarización superiores al 50%, y en diez de ellos ya supera el 75%. Sin duda, esta tendencia a escolarizar a los niños más tempranamente redundó en una fuerte reducción del ingreso tardío al nivel primario, mejorando significativamente la *performance* en ese nivel. El nivel medio de enseñanza es, en cambio, el gran desafío que debe enfrentar la región. Si bien durante las dos últimas décadas hubo una gran incorporación de los adolescentes a las escuelas medias, aún son menos de la mitad quienes logran completar ese nivel.

Es precisamente un análisis de las tendencias recientes lo que permite construir un panorama más claro de los desafíos actuales en educación. En primer lugar, lo que se percibe en el conjunto de la región es una reducción de las desigualdades sociales en el acceso a la escuela. Los mayores ritmos de expansión de la matrícula se dieron entre los sectores históricamente desvinculados de las prácticas educativas: quienes provienen de familias en condición de pobreza o marginalidad, quienes viven en contextos rurales, y los niños o adolescentes pertenecientes a comunidades indígenas o afrodescendientes. También, como ya se señaló, fue más intenso el ritmo de crecimiento en las edades correspondientes al nivel inicial y al medio, elevándose de este modo el promedio de años que las nuevas generaciones permanecen escolarizadas. Por último, este proceso de expansión se vio acompañado, en términos generales, por sensibles mejoras en los indicadores de repitencia y sobre edad.

¿Dónde aparecen los principales desafíos? Tal como se señala en la introducción, estas tendencias positivas de expansión de la matrícula, reducción de las disparidades y mejora en los indicadores de eficiencia interna pierden ritmo. El Informe SITEAL 2007 analiza estas tendencias en detalle y deja instalada la preocupación respecto a que pesa sobre los sistemas educativos de la región la amenaza del fin de la expansión de los sistemas educativos. En aquel informe ya se concluía que, si no logra revertirse esta gradual desaceleración, quienes quedarán fuera del sistema educativo serán nuevamente los grupos más postergados, aquellos mencionados recién como los grandes ganadores de los procesos de expansión.

Esta desaceleración se da en momentos en que aún hay una gran deuda educativa en la región. Las desigualdades educativas no solo son aún muy profundas dentro de cada país, sino que además persisten grandes desigualdades entre los países de la región. Así, coexisten países con niveles de integración educativa muy avanzados, como Cuba, Chile o Argentina, con otros con tremendas dificultades para avanzar aun en la universalización de la educación primaria, como ocurre en Guatemala o Nicaragua. Por último, hay en la región zonas en las que los logros educativos son nulos. Así, en el Informe SITEAL 2008 se presentan áreas de América Central donde casi uno de cada tres adolescentes son analfabetos.

Las deudas históricas en el campo educativo son profundas, y el avance hacia su solución se vislumbra complejo. Más aún cuando a estas tradicionales demandas de acceso y permanencia se suman otras nuevas, que tienen que ver con la capacidad de formar a las nuevas generaciones para un desempeño pleno en estas complejas sociedades. Los países de la región deben enfrentar simultáneamente las demandas educativas postergadas de los sectores de menores ingresos y las demandas para satisfacer las nuevas exigencias de los sectores integrados. No estamos, por lo tanto, en una situación donde solo se expresan las demandas insatisfechas de los sectores que no han podido tener acceso a un servicio estable, sino ante otras que provienen también de los sectores que ya han logrado acceso a él y ahora exigen su transformación. En contextos de este tipo, caracterizados por un exceso de demandas, parece inevitable tomar decisiones en las cuales para satisfacer a algunos se postergan los requerimientos de otros. Como todas las demandas son urgentes y legítimas, ningún sector está dispuesto a postergar las suyas. La pugna por obtener los escasos recursos disponibles asume, de esta manera, características poco racionales desde el punto de vista de los intereses generales y de largo plazo (Tedesco López, 2002).

Esta realidad contrasta fuertemente con la meta de universalización del acceso a un conocimiento pertinente para el desempeño en este nuevo siglo. El camino que hay por recorrer desde la situación actual hacia el logro de un proyecto regional de inclusión educativa es largo y requiere de un gran esfuerzo. Implica poner en juego voluntades políticas, recursos, sensibilidad a los nuevos problemas y capacidad de desarrollar nuevas respuestas.

Muchas de estas respuestas deberán buscarse dentro del aula. El nuevo escenario regional impone un gran desafío a la pedagogía y a la didáctica: ¿De qué modo educar en contextos atravesados por los nuevos procesos migratorios? ¿Cómo educar a las nuevas generaciones de adolescentes hasta ahora olvidados por los sistemas educativos? ¿Qué modelo institucional resulta de la incorporación de las nuevas tecnologías en las prácticas educativas? Preguntas como estas son cada vez más recurrentes y tienen que ver con la necesidad de dar respuesta al desafío de educar a grupos de niños y adolescentes muy diferentes a los tradicionales alumnos de nuestras escuelas.

Otras respuestas deberán buscarse a partir de una observación cuidadosa de lo que pasa fuera del aula, en el contexto en que se llevan a cabo las prácticas educativas, un contexto cambiante, aún poco descifrable, cuya comprensión será vital, también, para entender qué es lo que pasa dentro del aula. De las múltiples dimensiones de la vida social, económica o cultural que hacen a esos contextos educativos, se centrará aquí la atención en algunos que son inevitables, en tanto hacen a la especificidad de la región, le dan su identidad, su impronta.

LAS BASES DEL BIENESTAR

Una idea que subyace a los diferentes proyectos educativos vigentes en la región es que todos los niños y niñas deben permanecer en las escuelas entre 10 y 13 años (depende del ciclo de obligatoriedad vigente en cada país). Es mucho lo que se debate hoy en torno al desafío que este horizonte representa para los sistemas educativos, pero suele subestimarse el esfuerzo que implica para cada niño y su familia. Para que un niño pueda completar exitosamente la trayectoria educativa esperada, es necesario un nivel aceptable de bienestar en su familia, el cual hace posible que se dé a su educación la prioridad que merece. Este bienestar le permitirá concurrir a clases bien alimentado, saludable y descansado, que pueda dedicar la mayor parte del tiempo –durante años– a su educación, y que no recaigan sobre él responsabilidades que tienen que ver con la supervivencia y el funcionamiento básico de su hogar.

¿Cómo se construye el bienestar necesario para que este proyecto educativo sea posible? En los países de América Latina la principal y casi única fuente de recursos que las familias tienen para generar bienestar es el mercado de trabajo. La probabilidad de que un niño o un adolescente tengan garantizado un nivel aceptable de vida que permita dar prioridad a su educación depende, casi exclusivamente, del modo en que sus familias se articulen con el sistema productivo, es decir, de la inserción laboral de los miembros de su hogar.

Ahora bien, como se destacó en el Informe 2007, “del total de la población con edades entre 25 y 60 años de la región, tres de cada cuatro trabaja o busca trabajar, conformando lo que se conoce como población económicamente activa. Entre ellos, solo dos de cada tres logra insertarse en el sector formal de la economía. Esto es, las economías de la región dejan sin lugar a una de cada tres personas adultas con voluntad de trabajar. Es este, tal vez, uno de los indicadores más significativos que se pueden encontrar de las dificultades que tienen las familias para consolidar las bases de un bienestar mínimo. En las sociedades latinoamericanas se vive la profunda paradoja de que se necesita cada vez más de la inserción al mundo del trabajo para poder acceder a recursos básicos para la vida cotidiana, y el mercado de trabajo solo da oportunidades a dos tercios de la población. ¿Qué ocurre con aquellos que no logran insertarse en el mundo del trabajo? Hay básicamente dos opciones: o se integran al sector informal de la economía –generando su propia ocupación, sumándose a la venta callejera de productos o trabajando en establecimientos precarios de baja productividad– o quedan desocupados. En los hechos, en América Latina el 85% de quienes no logran insertarse en el sector formal de la economía se refugian en el informal, y el 15% permanece desocupado” (SITEAL, 2007).

Aquel informe avanza en el análisis de esta situación, mostrando las diversas formas que adquiere este complejo mundo del trabajo en los distintos países de la región, y termina mostrando que en cada uno coexisten familias vinculadas a los sectores más productivos de la economía –con ocupaciones en las empresas líderes de la región– con otras dependientes de puestos de baja

remuneración en pequeñas empresas locales, con quienes están en los márgenes de la informalidad, o quienes no tienen relación alguna con el sistema productivo. Las trayectorias educativas de los niños o adolescentes de estas familias son, sin duda, muy diferentes. En el primero de los casos, seguramente terminarán la educación secundaria para continuar en una institución universitaria. En el último, difícilmente terminen la primaria.

El carácter limitado y excluyente de las economías, y su coexistencia con mercados informales u otras formas precapitalistas de producción y circulación, son un rasgo constitutivo de la identidad de América Latina. En él tienen raíz las profundas desigualdades que hoy existen en la región. Pero, frente a ese rasgo estructural, el creciente debilitamiento de la capacidad de los Estados de orientar los procesos económicos y sociales, y la mayor participación de las lógicas de mercado en la distribución de oportunidades no hacen más que sumar dificultad, al dejar a los sectores más marginados sumamente desprotegidos, volcados a jugar en una competencia donde su suerte de perdedores está casi garantizada. Los procesos de desregulación que están en la base de la integración global no hicieron más que profundizar estas desigualdades estructurales, debilitando los mecanismos de integración social y profundizando aquellos de exclusión.

¿Cómo avanzar hacia la inclusión educativa en una región donde no está garantizada la inclusión social? Pensar en metas a mediano plazo que promuevan la universalización del acceso al conocimiento remite inevitablemente a la necesidad de abordar esta cuestión, instalando la preocupación por el bienestar de las familias como una dimensión central del proyecto. En esta región, un proyecto educativo es sin duda un proyecto que trasciende a las políticas educativas y apela a una visión integral de la cuestión social.

DESIGUALDADES SOCIALES Y MIGRACIÓN

Es recurrente la referencia a que América Latina es la región más desigual del planeta. Como ya se ha señalado, estas desigualdades son históricas y responden a una fragmentación de las sociedades de la región que tiene raíz en sus orígenes. Sobre esas desigualdades estructurales, los cambios que se derivan de la globalización de las economías no hicieron más que profundizarlas. La OIT acaba de publicar un informe que reafirma este aspecto; allí destaca que “entre principios de los años noventa y mediados de los 2000, en cerca de las dos terceras partes de los países para los cuales hay datos disponibles, el ingreso total de los hogares de altos ingresos se expandió con mayor rapidez que el de los hogares de ingresos medios y bajos. Se observan tendencias similares en otras dimensiones de la desigualdad de ingresos, por ejemplo, los ingresos laborales en relación a los beneficios, o los salarios de más alto nivel en relación a los sueldos de los trabajadores. En 51 de los 73 países para los cuales existen datos, la masa salarial en proporción de la renta nacional disminuyó en las últimas dos décadas. Además, durante el mismo período, la diferencia entre el 10 por ciento de los asalariados con ingresos más altos y el 10 por ciento con los más bajos aumentó en 70 por ciento de los países para los cuales hay información. Este fue un período de crecimiento económico relativamente rápido y de creación de empleo sostenida. En 2007, el empleo mundial fue casi un tercio más alto que en 1990. Pero el período de expansión que finalizó en 2007 fue más beneficioso para los grupos de altos ingresos que para los de ingresos medios y bajos”. A lo largo del informe se hace referencia explícita a cómo estas desigualdades se profundizaron más en América Latina. Por ejemplo, la reducción más significativa de la relación entre la masa salarial y el PIB se produjo en esta región (-13 puntos porcentuales), seguida por los países asiáticos y del Pacífico (-10) y las economías avanzadas (-9) (OIT, 2008).

Los efectos de estas crecientes desigualdades sobre las prácticas educativas son múltiples. En principio, en ellas se apoyan las desigualdades educativas que pueden registrarse hoy en la región. Cuando se analizan los factores que subyacen a las diversas trayectorias educativas de niños y adolescentes de diferentes grupos sociales, estas desigualdades estructurales aparecen recurrentemente en el centro de las indagaciones. Los déficits en la situación educativa de aquellos que viven en las zonas rurales, de los pueblos indígenas, de quienes están en las zonas urbanas marginales o de los grupos más pobres encuentran su fundamento en estas profundas desigualdades propias de la región.

Pero, además, estas desigualdades están en la base de otros fenómenos que también son constitutivos de la identidad social de América Latina, que se fueron profundizando en los últimos años y que impactan significativamente sobre las prácticas educativas. Tal vez el más relevante es, en estos momentos, la migración de millones de personas como estrategia para aminorar los efectos de estas desigualdades en las oportunidades. Cuando las desigualdades se profundizan y se materializan en el territorio, inevitablemente comienzan los desplazamientos de pueblos enteros, de miles de familias que buscan un nuevo escenario donde poder llevar adelante su proyecto de vida. El Informe SITEAL 2008 destaca que el carácter generalizado de los procesos migratorios hace que sus efectos estén presentes en la vida cotidiana de la gran mayoría de las familias, más allá de su experiencia personal. Hoy es un fenómeno que afecta a todos; en tanto se hace visible la opción por cambiar de escenario, está en el imaginario de todos, independientemente de cuán efectiva sea su viabilidad. Adquirió en la región una relevancia tal que no puede quedar ausente en la agenda política actual.

En aquellas regiones expulsoras de población, de las cuales las familias se van en busca de mejores oportunidades, se desdibuja cada vez más el sentimiento de pertenencia con la comunidad, la sensación de formar parte de ella. Allí se percibe un cambio en el modo en que las personas se relacionan con el espacio local, aquel lugar en el que viven, en la medida en que para ellas deja de ser el escenario en el cual diseñar un proyecto de futuro.

El proyecto local es un proyecto basado en el vecindario, que cuenta con aquellos con los que se convive. Los incorpora, invita a invertir y construir infraestructura e institucionalidad en el propio escenario que se habita. El proyecto global, en otra ciudad o en otro país, es en cambio un proyecto individual en el cual cada uno trata de llevarse lo más que puede del contexto en que vive. Los escenarios expulsores son, de este modo, escenarios con los que inevitablemente en algún momento quien planea irse debe pelearse, diluyéndose así en las representaciones o expectativas de sus habitantes. Los espacios desde los cuales las familias intentan irse sufren de este modo un cambio en el plano de las subjetividades, visible en el modo de imaginar el futuro y, consecuentemente, en un renunciamiento a todo aquello que las retenga al lugar de origen. Sin duda, aquella pelea necesaria para poder irse se deriva habitualmente en la reconciliación implícita que se ve en aquellos emigrantes que añoran e idealizan su tierra de origen.

Por el contrario, en aquellas zonas receptoras de corrientes migratorias es posible observar el crecimiento demográfico sin una planificación ordenada, la estigmatización del migrante y su discriminación, y la reproducción, en los migrantes, del círculo de la pobreza. En estas comunidades el migrante queda asociado a la creciente inseguridad, al incremento de la desocupación e incluso a la saturación de los servicios públicos de salud y educación, convirtiéndolo así en un otro amenazante y desenlazando un nuevo enfrentamiento entre distintos grupos que coexisten en un mismo espacio social.

Estos cambios en las representaciones relacionadas con el lugar en que se vive y las reconfiguraciones sociales que adquieren connotaciones conflictivas se reflejan inevitablemente en las aulas. La desintegración de los hogares, la falta de la figura paterna o materna y las nuevas configuraciones familiares generadas por la migración son algunos de los factores mencionados habitualmente por los docentes para explicar las mayores dificultades educativas en los niños expuestos a estas situaciones. Se suman además aquellos casos de mala alimentación (cuando se esperan las remesas del exterior y estas no llegan) o de niños y jóvenes que quedan al frente del hogar y deben incorporarse el mundo del trabajo, con las importantes consecuencias que esto acarrea en términos de su educación.

Pero la dificultad mayor radica, tal vez, en las nuevas subjetividades que se comienzan a configurar cuando el proyecto migratorio es parte de la vida cotidiana, cuando se nace y se crece con el deseo puesto en irse. En ciertas culturas juveniles, “cruzar la frontera” y volver ya forma parte de los rituales de iniciación, de formas de ganar prestigio en el grupo. Tal vez el aspecto más novedoso que aparece en el análisis de los procesos migratorios es que el fenómeno migrante se origina primero como producto de un modelo de exclusión, pero luego se institucionaliza, deviene cultural, y ya nadie se cuestiona en torno a él; comienza a formar parte del universo simbólico de la comunidad.

Hay un interrogante que queda instalado, tanto entre quienes educan en escuelas ubicadas en zonas expulsoras como en aquellas que están en las zonas receptoras de migrantes: ¿A quiénes están educando? ¿A quienes están formando las escuelas de los contextos expulsores? Hay quienes señalan que la mayoría de los jóvenes terminan la secundaria, pero terminan y se van. En otros casos, el niño o el adolescente suele irse antes de llegar a la secundaria. Pero, en ambos casos, en última instancia esas escuelas educan para irse. ¿A quiénes están educando las escuelas de los contextos receptores? Las escuelas están ante el riesgo de que la educación institucional pueda convertirse para los inmigrantes, y especialmente para sus hijos, en un medio de desarraigo de la propia cultura. En consecuencia, los docentes se ven frente a la responsabilidad de evitar que la integración social y política no les suponga el menoscabo o la renuncia de su cultura originaria.

En un caso o en el otro, la presencia que tiene actualmente la cuestión migratoria en la vida diaria de los sectores más postergados se refleja en la dinámica de las escuelas, y es un factor que no puede pasar inadvertido cuando surge la pregunta sobre quiénes son los alumnos a los que hay que educar, qué expectativas tienen, qué esperan de la educación, y cómo establecer un diálogo y una comunicación que permita que su paso por la escuela sea una oportunidad de aprendizaje y crecimiento. Para las escuelas, queda el desafío de transitar el camino que lleva desde administrar los procesos migratorios como un factor que desestabiliza y desestructura las prácticas educativas hacia integrarlos como una experiencia enriquecedora en el proceso de formación de los nuevos ciudadanos (SITEAL, 2008).

LA DIVERSIDAD CULTURAL

Es posible afirmar que hoy América Latina es una región cada vez más heterogénea desde el punto de vista cultural. Desde ya que en esta afirmación no se desconoce que siempre lo fue, que la diversidad cultural es constitutiva de la identidad de esta región; a los centenares de pueblos originarios se sumaron las masivas migraciones que provenían primero desde la península Ibérica y luego desde otros países de Europa. Paralelamente ingresaron millones de africanos que fueron traídos como mano de obra esclava para trabajar en la explotación de los recursos naturales de

la región. Siglos después, caudalosos flujos migratorios desde Asia terminaron de configurar un escenario signado por una gran diversidad de culturas que coexisten, en algunos casos en forma pacífica, en otros no tanto.

La afirmación respecto a que la región es más diversa que nunca desde el punto de vista cultural parte del reconocimiento de esta diversidad histórica, pero suma dos fenómenos recientes que profundizan esta complejidad cultural. En primer lugar, no debe desconocerse que el tratamiento de esta diversidad es relativamente nuevo como problemática que se aborda desde las políticas sociales y educativas. Hasta hace pocas décadas, el tema de la diversidad cultural estuvo casi ausente en la agenda y cuando aparecía era, en general, para desarrollar acciones tendentes a neutralizarla, si no eliminarla.

Como parte de la nueva dinámica de las relaciones sociales en la región, reaparece el tema de la diversidad en las agendas políticas, desde un lugar de fuerte valorización y reconocimiento como riqueza cultural. Son múltiples los factores que pudieron estar en la base de este reposicionamiento de la diversidad cultural en la agenda pública. Entre ellos cabe mencionar al menos tres. El primero, que pone la atención en el plano discursivo, remite a la mayor presencia de la declaración de los derechos del hombre en la base de las normas y del diseño de las políticas vigentes en la región, hecho que crea un clima propicio desde el cual avanzar hacia ese reconocimiento de las múltiples culturas que conviven en la región.

El segundo se basa en un hecho histórico, que tiene que ver con levantamientos de pueblos indígenas que tuvieron lugar en las dos últimas décadas en diferentes países de la región. Si bien no son nuevos estos conflictos, cabe pensar que sí hay nuevas claves de interpretación de los mismos que los llevan hacia un tratamiento político diferente. Por último, se incrementaron significativamente los espacios de interacción de las diferentes culturas, a partir de la masificación de las nuevas tecnologías de la comunicación, o como resultado de los flujos migratorios antes mencionados, que imponen a la vida cotidiana el carácter intercultural de nuestras sociedades de un modo sin precedentes en la región. Se convirtió hoy en una realidad imposible de invisibilizar. Así, un hecho que es constitutivo de la historia y la identidad de la región es nuevo en la agenda pública, representa un desafío frente al cual aún hay escasas experiencias exitosas, donde aún es mucho lo que hay por aprender.

Pero además hay otro aspecto de la vida social y cultural de la región que invita a destacar su creciente diversidad: el surgimiento de las nuevas culturas urbanas, identificadas como tribus por algunos estudiosos, que expresan la multiplicidad de configuraciones en torno a las cuales los adolescentes y jóvenes configuran su identidad. “Bloggers”, “technos”, “skaters”, “cumbios”, “new romantics” o “emos” conviven en las grandes ciudades, con referentes y consumos culturales sumamente diversificados, mostrando una gran heterogeneidad y segmentación en el mundo de las nuevas generaciones. De este modo, esta histórica diversidad cultural propia de la región entra hoy a la agenda pública, generando nuevos desafíos en el campo de las políticas de integración social y educativa, y se suma a ello una creciente complejidad del mundo de los adolescentes, actores prioritarios en el proyecto de universalización de la educación secundaria.

Como se ha señalado antes, la principal deuda que tienen nuestros sistemas educativos está en la educación secundaria. Es allí donde aún persisten los niveles de desescolarización más altos de la región. Ahora bien, cabe destacar que los significativos avances que se fueron registrando en el proceso de expansión de la matrícula en este nivel fueron posibles en la medida en que se fueron

incorporando a las aulas adolescentes provenientes de grupos sociales históricamente ajenos a ellas. De este modo, instituciones que históricamente fueron selectivas en su concepción debieron sumarse hoy a un proceso de inclusión y universalización que las expone, como nunca, a esta creciente diversidad cultural de nuestras sociedades.

El Informe SITEAL 2008 muestra que, cuando se analiza el origen social de los adolescentes desescolarizados, solo la mitad proviene de hogares pobres. Ello contrasta con lo que ocurre entre los niños en edades de estar en la escuela primaria: entre ellos los desescolarizados son en su mayoría pobres. Es decir, los problemas en el acceso al bienestar no alcanzan para comprender los obstáculos al proceso de universalización de la educación media. Sin duda, es aquí donde el tema de la diversidad de identidades y culturas desde las que provienen estos alumnos que por primera vez llegan a las aulas pasa a representar uno de los grandes desafíos que deben enfrentar hoy los sistemas educativos de América Latina.

LOS DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN EN LA REGIÓN

Hay rasgos constitutivos del panorama social y cultural de la región que permiten explicar la profunda deuda educativa que se tiene hoy, aún con las nuevas generaciones. Entre ellas se destacan en este texto algunas de las más relevantes. Por un lado, una dificultad histórica por lograr integrar socialmente al conjunto de la población. Limitaciones estructurales de los sistemas productivos se conjugan con grandes desigualdades desde donde competir por espacios en el mundo del trabajo, marcando un claro límite entre los que tienen posibilidades de inclusión y quienes no. Asociadas a esta fragmentación social se fueron configurando desigualdades que ponen a la región en el lugar de la más inequitativa del planeta en la distribución de su riqueza. Por último, una profunda diversidad cultural, que sumó complejidad a los múltiples mecanismos de estratificación y exclusión vigentes hoy en América Latina. Todos estos factores se entrelazan, configurando un escenario sumamente difícil de moldear, un objeto huidizo a las fuerzas de las tradicionales políticas sociales y educativas. Sobre ese escenario comenzaron a tomar forma cambios y transformaciones propios de la globalización. Así, fenómenos hoy vigentes en el conjunto del planeta adquieren en la región carácter propio, profundizando su identidad.

Aquí se ha optado por centrar la atención en tres fenómenos en particular: la desregulación de los procesos económicos y sociales, los flujos migratorios que se desprenden de las profundas desigualdades sociales y territoriales, y la irrupción de la diversidad cultural en la agenda política y en el escenario urbano. Estos tres fenómenos representan un ejemplo de una lista mucho más amplia de cambios que se van acumulando y que van sumando complejidad a un ya complejo escenario. Podría agregarse el debilitamiento de los lazos sociales y la crisis de cohesión que se va instalando en la región, las nuevas formas de violencia asociadas a este deterioro del entramado social, las nuevas tecnologías en la cotidianidad de los niños y los adolescentes, la masificación de prácticas culturales y de consumo impensables hace pocas décadas.

Lo cierto es que estos cambios puestos en juego en una región en la que las desigualdades y la fragmentación social son constitutivos de su identidad, lejos de facilitar procesos de integración económica y social, configuran un escenario mucho más difícil, en el cual es necesario repensar las políticas que se deben llevar adelante para poder transformarlo. Es esta complejidad la que lleva a demandar más y mejor educación, y la que al mismo tiempo corroe la capacidad de las políticas para dar respuesta a esta demanda.

El gran desafío que enfrenta hoy la región para poder avanzar hacia una educación de calidad para todos es el de poder saldar la deuda histórica que hay en términos educativos, y dar respuesta además a las nuevas demandas que surgen de este nuevo y difícil escenario. Los instrumentos clásicos de política social y educativa están llegando a su límite, su eficacia decae década tras década. Para avanzar hacia una meta de inclusión educativa integral se impone la necesidad de identificar nuevas estrategias, que partan de un profundo conocimiento de este complejo escenario y que puedan capitalizar sus recursos y su especificidad como insumos de políticas que logren romper con esta amenazante desaceleración de los logros educativos.

Equidad, diversidad, interculturalidad: las rupturas necesarias

Sylvia Schmelkes

INTRODUCCIÓN

Se acerca el bicentenario de las independencias de los países de América Latina. Las independencias fueron fruto de años de lucha de criollos y mestizos por la libertad para forjar naciones. Fueron la ocasión para definirnos como país y para comenzar a construir Estados nación.

Doscientos años después, de alguna manera, siguen nuestros países en la misma lucha, con nuevos actores sociales y renovadas causas. Otras dependencias han coartado nuestras libertades y redefinido nuestros rumbos. Ahora somos miembros en situación de asimetría de un mundo globalizado. La definición de los países latinoamericanos como países independientes se ha venido transformando históricamente. Hemos avanzado mucho, construido naciones, reconocido nuestra diversidad, pero aún no estamos satisfechos con lo que hemos logrado. Se disputan proyectos de nación y se construyen, destruyen y reconstruyen rumbos. La corrupción ha mostrado ser un desafío difícil de remontar. El narcotráfico y la economía subterránea florecen y amenazan con romper el aún frágil tejido social de nuestras sociedades.

Nos aquejan fundamentalmente la pobreza y la desigualdad, problemas que como países no solo no hemos podido resolver, sino que ahondamos con el paso del tiempo. La injusticia social resultante, la falta de libertades consecuente, la fragilidad de la cohesión social y el riesgo de ingobernabilidad son fantasmas que ahora se ciernen sobre nuestros países. La construcción de países democráticos, ideal teórico de todos ellos, evidentemente se ha dificultado.

La educación ha jugado un importante papel en forjar y definir lo que somos. También se ha convertido en un reflejo de las desigualdades e injusticias sociales, y por ello mismo forma parte del conjunto de los actuales problemas. Conservadoramente refleja las ideas homogeneizadoras del siglo XIX, necesarias para la construcción de los nacientes Estados nación, a pesar de nuestra gran diversidad y creciente diversificación. Paradójicamente, es desigual y homogeneizadora a la vez. Solo con una proporción de sus beneficiarios ha logrado resultados de aprendizaje relevantes para la vida económica, cívica y política de sociedades crecientemente complejas.

De ahí que comienzo este escrito planteando una primera ruptura necesaria en nuestra manera de concebir la política pública educativa: Es necesario comenzar por definir el país que queremos, para a partir de ello identificar la educación que necesitamos. Es evidente que, para hacerlo, hay que promover la participación real de todos los sectores, generar los debates necesarios y llegar a consensos mínimos que permitan avanzar¹.

¹ Un ejercicio reciente, propositivo, de política pública educativa siguiendo este principio se llevó a cabo

En este texto supongo que puede arribarse a algunos consensos mínimos. Uno de ellos es que queremos una sociedad democrática. Otro más es que nos conviene a todos una sociedad gobernable. Para ello, creo que será fácil aceptar, es necesario reducir las desigualdades económicas, sociales y políticas. Ello significa maximizar la creación de empleo o de oportunidad de trabajo para favorecer el desarrollo. Pero queremos un desarrollo económica y ecológicamente sustentable, que renueve nuestros recursos naturales y que proteja y no destruya el equilibrio ambiental. Resulta indispensable para lo anterior la tolerancia y el respeto al otro, y por ende la valoración de nuestra diversidad.

Todo lo anterior tiene implicaciones educativas. Implicaciones cuya definición en términos de política exigen que los decisores realicen su trabajo en el plano ético, y que sean valores, nuestros valores –de justicia, de respeto, de libertad, de sentido comunitario de la vida, de valoración de la persona, de solidaridad, por mencionar algunos de los centrales–, los que rijan las grandes decisiones². Supongo nuevamente que, si los consensos anteriores sobre el proyecto de país son reales, consensos sobre la educación necesaria como los siguientes serían factibles. Necesitamos una educación que prepare para el empleo y el trabajo digno. Necesitamos una educación que enseñe a pensar, a criticar, a proponer; que aliente el pensamiento científico y la capacidad para el desarrollo tecnológico. Pero también requerimos de una educación que forme para la participación democrática. Necesitamos una educación que forme seres humanos respetuosos de los otros y del medio ambiente, que valoren nuestra diversidad. Necesitamos una sociedad que forje seres humanos socialmente responsables y solidarios, intolerantes a la injusticia, creativos y transformadores.

Un ejercicio de esta naturaleza, con la participación de todos los sectores, con el debate necesario para discutir las posiciones encontradas y decidir en torno a aquello capaz de generar los máximos niveles de consenso, tendría que realizarse en cada uno de nuestros países. Es una ruptura necesaria, una manera de planear distinta, con sentido ético, visionaria, participativa y fundada en aquello en que nuestras sociedades se pueden poner de acuerdo.

En lo que sigue asumo los sesgos de orientación que acabo de hacer explícitos para abordar el tema de las rupturas en las políticas educativas relacionadas con la equidad y con la diversidad cultural.

LA EQUIDAD EDUCATIVA

Una sociedad más justa e igualitaria supone también una educación más justa e igualitaria. Si bien lo segundo no necesariamente causa lo primero –o al menos no es la única causa de lo primero–, lo que sí es cierto es que lo primero no puede darse sin que se dé lo segundo. Por tanto, si queremos una sociedad más justa, necesitamos una educación más equitativa.

Nuestras sociedades han producido una educación profundamente desigual. Los más pobres y quienes proceden de grupos culturales distintos a los de la cultura dominante³ acceden menos

en México por el Consejo Consultivo de Especialistas en Educación, quien se dio a la tarea, durante el 2006, de formular un documento denominado *Los retos de México en el futuro de la educación*, basado en un proyecto de país (Consejo de Especialistas en Educación, 2006).

² Ver el planteamiento introductorio de Torres, Latapí y Schmelkes, 2002.

<http://www.fronesis.org/documentos/Informe%20PROMEDLAC%20II%20Cochabamba.pdf>.

³ No hablo aquí de grupos culturalmente minoritarios, porque en algunos de nuestros países los grupos

a la escuela, permanecen en ella menos tiempo, transitan por ella de manera más atropellada, aprenden menos cuando están en ella y lo que aprenden les sirve menos para su vida actual y futura.

La desigualdad educativa afecta a los pobres, a los habitantes de zonas rurales, a los de zonas urbanas marginadas, a los de las regiones menos desarrolladas y, de manera especialmente cruda, a los pueblos indígenas.

Las causas de esta situación son históricas y actuales, por demás estudiadas y conocidas. Las hay propias del contexto de vida de los educandos y pertenecientes a la esfera de lo educativo –desde las grandes decisiones de política educativa hasta el actuar del docente en el aula–. El conocimiento de algunas de las causas del segundo tipo ha permitido combatir algunas desigualdades. Algunas de estas causas son las siguientes.

1. La educación en nuestros países ha llegado más tarde a las zonas más pobres y culturalmente más distantes de la cultura dominante. Esto ha implicado tres cosas al menos:
 - Para cuando la educación llega a estas regiones, en las zonas urbanas y más desarrolladas se ha experimentado ya un proceso de inflación de los requerimientos educativos en el mercado de trabajo. La educación no funciona como mecanismo de movilidad social para estas poblaciones por esta razón.
 - Se ha expandido un modelo de escuela que se va empobreciendo para dar cabida a poblaciones que nunca antes habían accedido a la misma. Así, si la escuela primaria tiene seis grados, pero con un maestro por grupo, en las escuelas rurales e indígenas se tiene un maestro para dos, tres o más grados escolares, porque el número de alumnos en estas poblaciones dispersas no amerita la presencia de un maestro por grupo. De la misma manera, si el modelo de escuela exige un director dedicado a la gestión escolar, en estas escuelas uno de los maestros, o el maestro de todos los grupos, funge como director. Esto le obliga a abandonar su docencia cuando debe llenar papeles o visitar la supervisión escolar y distrae de su actividad como docente.
 - No se proporcionan insumos educativos en la cantidad y de la calidad con la que existen en las zonas urbanas y más desarrolladas. Esto es cierto de la infraestructura, del equipamiento y del material didáctico de las escuelas en zonas pobres y rurales, que a simple vista están más pobremente dotadas de bienes físicos y materiales. Pero ocurre lo mismo respecto de los recursos humanos. A las zonas más pobres, dispersas y culturalmente distantes de la cultura dominante se envían docentes que no han sido formados como tales, incluso cuando históricamente esto hubiera sido posible hace ya varios años⁴.

indígenas son mayoritarios. Ciertamente es el caso de Bolivia, pero contra lo que dicen las cifras, se sospecha que es el caso también de Guatemala, Ecuador y Perú. Independientemente de que sean mayoría o minoría, estos grupos culturalmente diferentes de los que pertenecen a la cultura dominante son los más perjudicados respecto de cualquier indicador de desarrollo educativo.

⁴ Esto puede ejemplificarse bien con el caso de los maestros indígenas en México. En 1976, cuando se opta por la educación bilingüe para poblaciones indígenas, y ante la ausencia de docentes bilingües formados, se decide contratar a egresados del noveno grado del sistema educativo. Con el tiempo, el umbral de ingreso fue subiendo hasta llegar al duodécimo grado –bachillerato terminado–. Esto fue hace ya

2. Muy relacionada con lo anterior está la lógica de crecimiento lineal del sistema educativo. No se ha pensado que amerite ofrecer niveles superiores de educación cuando todavía, en alguna determinada región, la educación primaria no se ha universalizado. De esta forma, se pierde la ocasión de formar personas de la región y de la cultura específica a niveles educativos más altos que puedan participar en el desarrollo regional e incluso en el desarrollo educativo.
3. El sistema educativo decidió que era más importante crecer que asegurar calidad. Atendiendo a la igualdad de oportunidades, se decidió, en la mayoría de nuestros países a mediados del siglo pasado, asegurar el acceso a la educación construyendo escuelas y dotándolas de maestros en todos los rincones del país. Se consideró que de la calidad podríamos ocuparnos más tarde. El problema, sin embargo, es que, al no ofrecer calidad, no pudo tampoco garantizarse la cantidad deseada y necesaria, pues la escuela no fue lo capaz que se suponía de atraer y retener a alumnos que por primera ocasión en su familia asistían a la escuela.
4. No se ha propiciado la participación de la comunidad en la escuela más allá de la económica y material, justamente en el sentido de la exigencia de calidad desde la misma. Ante la realidad desigual ya descrita, se distribuye también de forma desigual la capacidad de participación y exigencia, y ello retroalimenta un funcionamiento diferencial de las escuelas que atienden a diversas poblaciones, en perjuicio, claro está, de las que operan en zonas empobrecidas.

El resultado de lo anterior es la enorme desigualdad de nuestros sistemas educativos, junto con su capacidad perdida de resultar un mecanismo de movilidad social entre la población más pobre. Nuestros sistemas educativos reflejan la polaridad en la distribución de los ingresos que, como sabemos, es mayor en América Latina que en el resto de las regiones del mundo.

Si queremos un sistema educativo más equitativo, si compartimos el supuesto de que es imposible lograr una sociedad más equitativa sin una educación bien distribuida, y si creemos en el poder formativo de la educación para la construcción de ciudadanía, se requieren serias y fuertes rupturas en nuestra forma de planear su crecimiento y expansión.

Una educación bien distribuida supone que se distribuye calidad educativa, es decir, una educación capaz de producir aprendizajes útiles para la vida actual y futura de sus educandos en las esferas personal, familiar, cívica y económico-laboral. Una educación bien distribuida supone poder arribar a puntos de llegada comunes desde puntos de partida sumamente diversos, lo que implica necesariamente currículos flexibles y capacidad de adaptación curricular y metodológica, por parte de los docentes, a las características específicas de un alumnado social y culturalmente diverso. Una educación bien distribuida también supone poder atender necesidades educativas propias de poblaciones específicas y lograr con ellas los aprendizajes necesarios para enfrentarlas. El dominio oral y escrito de la lengua propia es una de estas. Para poder lograr lo anterior, una educación bien distribuida implica equidad en la distribución de recursos materiales y humanos. Equidad, como bien sabemos, no es dar lo mismo a todos (eso sería igualdad), sino dar a cada quien lo que necesita, y más a los que más lo necesitan.

quince años. Desde ese momento hubiera sido posible abrir alternativas de formación profesional inicial de docentes indígenas. No se hizo. La primera oportunidad de formación inicial de docentes indígenas se acaba de abrir en 2002.

Si seguimos con más de lo mismo, expandiendo modelos empobrecidos de escuela conforme se va extendiendo el sistema educativo horizontal y verticalmente, nunca resolveremos nuestro problema de desigualdad. Distribuir calidad supone, necesariamente, no solo igualar, sino compensar en la dotación de infraestructura y, sobre todo, de equipamiento y materiales educativos. Distribuir calidad supone, prioritariamente, asegurar que los docentes sepan su materia, sepan enseñarla, sean capaces de trabajar en equipo y comprendan la importancia de una escuela y de un aula que acoge, respeta y atiende a sus alumnos y a la comunidad a la que sirven. Distribuir calidad supone armar mesoestructuras capaces de apoyar a las escuelas a realizar sus propias búsquedas de solución de problemas y mejoramiento de la calidad con cada vez más alumnos, mediante insumos para la planeación y para el trabajo en equipo; dotación de materiales curriculares y didácticos; capacitación de docentes en ejercicio en cuestiones de dominio de su materia, didáctica para el logro de los objetivos educativos, manejo socioafectivo del salón de clases; arreglos cooperativos y participativos del trabajo en aula, prevención de la reprobación, cuidado de la equidad desde el aula y la escuela, manejo de métodos de aprendizaje por descubrimiento, diseño curricular y diseño de materiales didácticos, entre otras cosas.

Será necesario dotar a todas las regiones de los países de todos los niveles educativos, incluyendo la formación inicial de docentes y la educación superior. De esta manera podrá asegurarse un flujo de recursos humanos formados, con orientación regional en algunos casos, que pueda fortalecer el desarrollo económico, social, cultural y educativo de cada una de estas regiones y disminuir con ello las grandes diferencias en el desarrollo regional de nuestros países.

Habría que desistir de la idea de remedar el modelo educativo que surge para atender a la clase media urbana al instalar escuelas en zonas diferentes. Ante una realidad que reconocemos como compleja y heterogénea, se hace necesario diseñar formas de atención que se adapten con calidad a las características de cada zona y de cada pueblo, en lugar de esperar, infructuosamente, que la población se adapte a la escuela tradicional y centralizada. Estos modelos en plural deberán ser flexibles para permitir la creatividad tanto de los equipos docentes como de la comunidad para responder mejor a las características diversas de contextos específicos.

Como ya indicábamos, hay propósitos educativos que deben ser los mismos para toda la población. Hay, sin embargo, otros que deben ser distintos. Los planes y programas de estudio tradicionalmente han enfatizado los conocimientos. No es sino hasta recientemente cuando se reconoce que estos deben priorizar las habilidades básicas y superiores y los valores de convivencia, y que los conocimientos son los insumos necesarios con los cuales estos se desarrollan. El logro de habilidades básicas y superiores de pensamiento, así como de valores para convivir en sociedades democráticas, es claramente un propósito universal. Los conocimientos que han de manejarse para desarrollar dichas habilidades y valores son, algunos de ellos, universales –sobre todo, los necesarios para desarrollar estas habilidades y valores–, pero los más son contextualizables, es decir, pueden partir de lo que los alumnos ya saben, de lo que ocurre en su medio, de su propia cultura, de las necesidades del contexto, de lo que les despierta interés y capacidad de asombro. Ello permite dotar de pertinencia a la educación que se ofrece en medios diversos. La habilidad fundamental a lograr es la de saber y querer seguir aprendiendo. Lo importante es que los alumnos puedan acceder a información y conocimientos cuando los requieran. Un valor indispensable a desarrollar en los alumnos es el gusto por aprender. Querer seguir aprendiendo a lo largo de la vida, porque en la escuela se desarrolló el gusto por aprender además de las habilidades para hacerlo, debe ser un propósito fundamental.

Sostengo en este trabajo que otra ruptura necesaria es la de evitar segregar a la educación para los indígenas. Sabemos bien que esta segregación –como cualquier segregación– produce a la postre desigualdad. Los indígenas deben ser atendidos desde el corazón del sistema educativo, no desde un subsistema segregado y marginado. Es el corazón del sistema educativo el que tiene que aprender a atender su diversidad. Así, las escuelas regulares que trabajan en zonas indígenas tendrían que tener maestros que hablan la lengua indígena para poder manejar la enseñanza de la lengua indígena y en la lengua dominante. Pero también deben tener maestros capaces de enseñar bien la lengua dominante y en la lengua indígena. Y las escuelas deben manejar los mismos estándares de calidad, ser juzgadas con parámetros similares y ser apoyadas con la misma (o mayor) intensidad.

Por último, será necesario emprender proyectos fuertes de formación de la demanda, para volverla exigente respecto de la calidad del servicio educativo. Eso implica que las comunidades conozcan los objetivos de la escuela y de cada uno de sus grados escolares, los requerimientos mínimos de asistencia y puntualidad de los docentes, las formas previstas de operación regular de las escuelas, la vinculación que la escuela debe mantener con la comunidad y con los padres de familia, y los derechos y obligaciones de estos últimos respecto de la escuela. Además, habrá que establecer mecanismos que favorezcan la participación de las comunidades en las decisiones escolares y en su funcionamiento cotidiano, pero también canales para presentar quejas y solucionar problemas sobre el funcionamiento de la escuela. Habrá que asegurar que las propuestas de la comunidad sean efectivamente escuchadas, y atendidas o discutidas según sea el caso, y propiciar que las decisiones entre escuela y comunidad se tomen por consenso y estén orientadas al mejor aprendizaje de los alumnos.

LA DIVERSIDAD CULTURAL Y LA EDUCACIÓN INTERCULTURAL

Todos nuestros países son culturalmente diversos. Muchos de ellos tienen poblaciones originarias, en algunos casos en números y proporciones de gran importancia. Sin embargo, como ya indicábamos, estas poblaciones originarias, y las poblaciones culturalmente minoritarias cuando se encuentran en situación de pobreza, son las que peores resultados educativos reportan (OEI, IPEE-UNESCO, 2006).

Esta situación no es casual. Ni tampoco se debe a una incapacidad innata o genética de las poblaciones indígenas o culturalmente minoritarias, como bien sabemos. Responde a características de la estructura y del funcionamiento de los sistemas educativos respecto de las poblaciones culturalmente diferentes.

Además de las causas de la inequidad educativa ya mencionadas en el apartado anterior, que también afectan de manera especialmente aguda a los pueblos indígenas, hay al menos dos causas más que explican la realidad educativa desigual de estos pueblos:

1. Estos sufren de las consecuencias de un modelo de desarrollo homogeneizador, tanto de nuestras naciones como de nuestros sistemas educativos. Los sistemas educativos modernos de nuestros países, nacidos a principios del siglo xx, se fundamentaron en este modelo homogeneizante. Supusieron que todas las escuelas deberían ser iguales. Para ello, un conjunto de instrucciones (currículo, reglamentos), emitidos desde un centro –generalmente la capital del país–, se esperaba que fueran aplicadas en forma idéntica en todas las escuelas del país. Se suponía que, puesto que las decisiones eran informadas, que recogían los desarrollos pedagógicos

y de gestión más recientes, se aseguraría calidad. Y como se esperaba que en todas las unidades del sistema –los planteles o centros escolares– se hiciera lo mismo, con ello se aseguraría la equidad. Para asegurar que efectivamente todas las escuelas siguieran las instrucciones, se montó una estructura de vigilancia y control. No se cayó en la cuenta de que, en una realidad diversa, ofrecer lo mismo solo puede traducirse en desigualdad. Cuando finalmente se descubre la necesidad de ofrecer una educación bilingüe –hacia mediados de los 70–, lo que ocurre es que se crea un subsistema segregado que opera con sus propias normas, que genera una subcultura magisterial específica y que, por ser diversa, no es tomado en cuenta en los procesos de decisión de las políticas educativas. Las más de las veces, este sistema segregado se ha convertido en un sistema de inferior calidad en su oferta, en su funcionamiento y en los estándares que persigue con la educación. Con ello logra resultados necesariamente desiguales e inferiores con sus alumnos.

En el proceso histórico de desarrollo educativo destinado a los pueblos indígenas, la participación de estos ha sido negada. La educación bilingüe que se ha desarrollado no ha sido suficiente, porque se ha realizado desde una visión instrumental del uso de la lengua indígena en la escuela. Una vez logrado el dominio del castellano, la lengua indígena deja de ser utilizada en el aula.

Los contenidos culturales propios de las culturas indígenas han estado, en lo general, ausentes de las aulas. Aunque los maestros pertenezcan a la misma cultura que los alumnos, ellos consideran, muchas veces al igual que los padres de familia, que la escuela es la puerta de entrada a la cultura dominante y que su rol es justamente el de educar para olvidar lo propio y funcionar adecuadamente en la cultura ajena. La escuela resulta para los niños indígenas un espacio lejano, ajeno, poco comprensible y, por lo mismo, poco atractivo. La reprobación es mayor entre los niños indígenas, quienes llegan a edades en las que su contribución al hogar se vuelve indispensable durante la primera mitad de la educación primaria. Por lo mismo, la deserción en estas escuelas es más elevada que en escuelas que atienden a población mestiza o blanca.

Así las cosas, la escuela del siglo xx en los países con población indígena en América Latina ha sido una de las causas principales de la pérdida de lenguas y culturas y, por tanto, de nuestra rica diversidad cultural. También ha sido la causa de que se perpetúe la situación de discriminación e injusticia social en la que vive la población indígena en nuestros países.

Todo esto ocurre en países que recientemente (en 1992 casi todos) se han reconocido en sus constituciones como pluriculturales, lo que debiera significar que consideran la diversidad una riqueza y que el ser culturalmente diversos los enorgullece. Sin embargo, por el tipo de decisiones de política de educación para pueblos indígenas que estos mismos países han tomado en años recientes, podemos afirmar que esta visión plasmada en nuestras constituciones no ha permeado las voluntades políticas.

Para lograr equidad educativa con nuestros pueblos indígenas se requiere una ruptura que supone reconocer y decididamente perseguir con estas poblaciones, como resultado de su educación básica, el logro de tres objetivos:

- a. Los objetivos nacionales. Los indígenas son nacionales de su país. Deben, por tanto, lograr los propósitos educativos –sobre todo, los referidos a las habilidades básicas y superiores y a los valores de convivencia– que cada país define para todos los alumnos de la educación básica.

- b. Un bilingüismo equilibrado, que asegure el dominio de las cuatro operaciones en las dos lenguas: la indígena y la lengua dominante, independientemente de cuál de las dos sea la lengua materna⁵. El dominio de la lengua indígena es fundamental, pues ella es la portadora de la cultura, la que mejor permite expresarla y la que puede por lo mismo trabajarla y dinamizarla.
- c. El orgullo de la propia identidad. Es fundamental que los indígenas entren en relación con otras culturas desde un sentimiento fuerte de reconocimiento y de orgullo de lo propio. Para ello es necesario que conozcan su cultura –la escuela debe jugar un papel junto con la comunidad en la reproducción y dinamización de la cultura propia–, que conozcan otras culturas y que tengan ocasiones múltiples de expresión y valoración de lo propio.

Lo anterior no puede lograrse sin la activa participación de los propios pueblos indígenas en el diseño de sus establecimientos educativos. De hecho, las luchas de los pueblos indígenas no se reducen solamente a una educación bilingüe e intercultural –logro que ya se consolida en la legislación educativa de prácticamente todos los países con población originaria–, sino que incluyen, de manera muy importante, la posibilidad de decidir sobre sus propios sistemas educativos. Tanto el Convenio 169 como la Declaración de los Derechos Indígenas, aún no aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas, reconocen ya este derecho.

Además de lo anterior, es necesario formar cuadros de personas indígenas a todos los niveles, con ese orgullo de la cultura y dominio de la lengua propia. Así, como lo dijimos para las regiones, en las zonas indígenas deberá haber escuelas secundarias, escuelas para la formación de docentes, universidades e instituciones de educación superior, y programas fuertes de educación de adultos también a todos los niveles, a fin de fortalecer el capital humano necesario para desarrollar sus regiones desde su perspectiva cultural.

2. En el fondo de todo lo anterior, y quizá la causa más importante de la inequidad educativa de los pueblos indígenas, se encuentra el profundo racismo, inconsciente, no reconocido como tal, pero no por ello menos crudo y real, en la cultura de quienes deciden y operan la política en general, y la educación, en nuestros países. A los indígenas se les da menos, se les ofrece lo que se cree que necesitan, que siempre es menos que a los demás, se les margina de las decisiones educativas. El racismo se incrusta en las leyes, en los reglamentos, en la forma cotidiana de operar de las instituciones, en las relaciones que se establecen entre blancos o mestizos e indígenas, en las decisiones de quienes tienen en su poder decidir para y por otros. El racismo no concibe que pobreza económica pueda desasociarse de la pobreza cultural. No se concibe alguien pobre económicamente que pueda, como los indígenas, ser rico culturalmente.

Esta realidad de racismo, fuente de la discriminación y de la reproducción de la inequidad, exige una ruptura más: la educación intercultural para todos. Esta orientación educativa, en el fondo valoral, debería permear todos los grados escolares de todos los niveles educativos, de manera transversal, persiguiendo tres propósitos:

⁵ Así como la escuela ha sido capaz de destruir lenguas y culturas, así también debe poder ser capaz de fortalecerlas. La escuela puede convertirse en un vehículo de recuperación de lenguas en riesgo de extinción, en la medida en que, en las regiones donde estas se hablan, la escuela las enseñe como segunda lengua.

- a. El conocimiento de nuestra diversidad. Los mestizos y blancos que asisten a las escuelas regulares –y para el caso los indígenas– no conocen la diversidad cultural de nuestros países. Es difícil respetar lo que no se conoce. Es necesario introducir en el currículo de nuestras escuelas, de manera transversal en todas las asignaturas, conocimientos, valores, prácticas, producciones artísticas y las cosmovisiones de nuestros pueblos indígenas.
- b. El respeto de nuestra diversidad, que se logra mediante la formación valoral profunda que permite discernir frente a conflictos morales aquellos criterios que servirán en adelante para juzgar los actos propios y los de los demás. La reflexión y el diálogo en torno a situaciones morales, en la medida en que se lleve a cabo con respeto a la libertad de decisión de cada persona, y con la consistencia necesaria a lo largo de la educación básica, permite reconocer que el respeto a la dignidad de toda persona, incluyendo a los otros diferentes, es uno de los criterios base para normar la convivencia y el juicio a lo largo de la vida.
- c. El aprecio de la diversidad. Aprendemos unos de otros justamente porque somos diferentes. En la escuela habremos de dar lugar a aprender de los otros diferentes, de manera directa si la diversidad la tenemos dentro, de manera vicaria importando la que existe fuera. Es imposible despreciar a alguien que nos ha enseñado algo y, por lo mismo, enriquecido. Cuando llegamos a dar el paso del aprecio del otro diferente porque nos enriquece, tendremos la posibilidad de ir desmantelando el profundo racismo que nos ha caracterizado.

Reconocernos como países pluriculturales necesariamente significa asumir la responsabilidad de fortalecer las lenguas y las culturas que nos hacen plurales. Hacerlo bien significa escuchar y lograr la activa participación de los pueblos indígenas. Y significa, necesariamente, asumir el reto de ofrecer una educación intercultural a toda la población, a fin de atacar las causas profundas de la reproducción de la inequidad.

REFLEXIÓN FINAL

Las rupturas anteriores son necesarias, pero no son las únicas necesarias. Ellas deben ocurrir en un contexto de reformas que permitan y favorezcan, entre otras cosas, una nueva relación del sistema educativo con la escuela singular: el sistema debe ponerse al servicio de la escuela, porque el único verdadero cambio educativo es el que ocurre en la escuela misma cuando ella está dispuesta a mejorar. El sistema debe ponerse al servicio de escuelas distintas, diversas, de una realidad compleja. Ello le va a exigir operar con criterios de equidad –dar más a las escuelas que más lo necesitan– y con la flexibilidad necesaria para reconocer formas distintas de hacer escuela en contextos diferentes. También se requiere de una nueva relación del sistema educativo con su personal docente –causante, en última instancia, del cambio educativo que verdaderamente importa, el que genera mejores y más relevantes aprendizajes entre cada vez más de sus alumnos–. El sistema debe confiar en sus docentes, apoyarlos, reconocerles sus esfuerzos y sus logros, pero dándoles lo necesario para que todos puedan alcanzar logros importantes. El sistema debe favorecer, en lugar de inhibir, la innovación en la docencia y en la organización escolar. No puede seguir siendo lo mismo esforzarse que no hacerlo, mejorar los resultados obtenidos que no obtenerlos... Necesitamos modelos de docencia capaces de ser reconocidos y socializados para inspirar otras experiencias similares y diferentes. Los docentes a todos los niveles tienen que demostrar su capacidad –y el sistema reconocérsela– de trabajar con responsabilidad social, con respeto por todos y cada uno de sus alumnos, con asunción de los objetivos complejos del quehacer educativo, con compromiso con el equipo de la escuela en la que laboran y con decisión de seguir creciendo

profesionalmente para poder hacer cada vez mejor su quehacer. Docentes y escuela tienen que buscar una nueva relación con sus comunidades. Tienen que favorecer la participación comunitaria en la escuela en torno al objetivo que les es común: el aprendizaje de los alumnos. Para ello tienen que ayudar a formar comunidades exigentes y avanzar en la capacidad de dialogar con ellas y de innovar como consecuencia.

Las naciones que queremos construir después de doscientos años de libertad requieren de la educación, pero de una educación que recoja los aprendizajes de los aciertos y de los errores del pasado y que con visión se plantee audazmente formas diferentes de proceder que permitan superar las trampas de la falta de calidad y de la desigualdad educativas.

Las políticas educativas a debate

La educación tras dos décadas de cambio. ¿Qué hemos aprendido? ¿Qué debemos transformar?

Marcela Gajardo

REFORMAS EDUCATIVAS Y ACTUALES DESAFÍOS

Las reformas educativas se han transformado en una tendencia global, y su debate ocupa un lugar estratégico tanto en la agenda pública de los gobiernos como en las organizaciones de la sociedad civil.

La dirección de los cambios varía enormemente según los distintos contextos nacionales y las prioridades que adoptan los países. Existen, sin embargo, tendencias comunes relacionadas con las demandas de una sociedad del conocimiento que obliga a aumentar el potencial científico-tecnológico de las naciones, a generar capacidades y destrezas indispensables para la competitividad internacional y a desarrollar estrategias para formar una moderna ciudadanía vinculada a la competitividad de los países, a la democracia y la equidad.

América Latina no ha estado ajena a la globalización del cambio y también ha comprometido esfuerzos para modernizar y mejorar el desempeño de sus sistemas educativos poniéndolos a la altura de las demandas que impone un escenario donde priman las economías abiertas a la competencia internacional, la inversión extranjera, la innovación tecnológica y la constitución de democracias más sólidas y estables.

Para adecuar la educación a estos nuevos desafíos, muchos países formularon estrategias de mediano plazo y establecieron acuerdos nacionales para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de sus sistemas escolares. Se fijaron plazos y metas cuantificables de atención educativa convergentes con otras adoptadas para el mundo. Se iniciaron reformas que trajeron consigo reorganizaciones ministeriales y puesta en marcha de estilos descentralizados de gestión para favorecer una mayor autonomía en las escuelas y promover la participación de los actores locales en la generación y administración de las políticas de cambio. Con el fin de contribuir a mejorar los logros del aprendizaje, se aumentó la inversión pública en los niveles básicos de la enseñanza, se desarrollaron sistemas de evaluación de la calidad de la educación, se introdujeron nuevas formas de gestión e invirtió en la profesionalización del trabajo docente¹.

Con base en lo anterior, e intentando compatibilizar los requerimientos del desarrollo económico, la equidad social y democratización política, se puede decir que en las reformas latinoamericanas

¹ CEPAL/UNESCO OREALC, agosto 1992. Recomendaciones de Minedlac VII. Séptima Reunión de Ministros de Educación de América Latina y el Caribe, Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo, 1996.

han predominado cuatro grandes ejes de política: 1) cambios institucionales y de reorganización del sistema escolar; 2) mejoras de calidad y equidad; 3) evaluación de logros de aprendizaje y creación de mecanismos de rendición de cuentas, y 4) desarrollo profesional docente. Como en muchos países, la agenda del cambio incluyó los conceptos de calidad (definida como mejores resultados en términos del aprendizaje escolar, trabajo productivo y actitudes sociales); eficiencia (entendida como mejoría del rendimiento interno de los sistemas escolares y mejor uso de los recursos disponibles) y equidad (conceptualizada como inclusión, participación y atención prioritaria a los grupos excluidos).

En los puntos a seguir se examinarán algunos resultados de estas políticas intentando responder a tres grandes preguntas: ¿Qué hemos aprendido? ¿En qué nos equivocamos? ¿Cómo orientar los cambios a futuro?

¿QUÉ HEMOS APRENDIDO?

Reorganización institucional y políticas de descentralización

El foco de las reformas de los noventa estuvo puesto en la transformación de la estructura del sistema y su base institucional. En algunos países, estas reformas se iniciaron en el transcurso de los años ochenta y se inscribieron en el marco de procesos más amplios de modernización del Estado. Tal fue el caso de los procesos de descentralización que transfirieron responsabilidades administrativas y financieras a niveles de administración local, provincial o municipal, iniciándose al mismo tiempo la puesta en marcha de sistemas de información para la gestión.

Después de más de quince años de aplicación, estudios recientes han llegado a identificar tres grandes modelos de reforma administrativa del sistema escolar. Uno, que sitúa un actor político intermediario en el centro del proceso, como fue el caso de las provincias en Argentina, las municipalidades en Chile o los estados y municipios en Brasil. Un segundo modelo, de responsabilidad compartida a nivel subnacional con dos actores políticos principales en el proceso, cual es el caso de Colombia con departamentos y municipios o Bolivia con juntas distritales y departamentos. El tercer modelo, conocido como uno de descentralización y autonomía, se utiliza en los países centroamericanos para transferir responsabilidades administrativo-financieras a los establecimientos escolares utilizando órganos intermediarios como apoyo técnico, como en el caso de EDUCO en El Salvador, PRONADE en Guatemala y PROHECO en Honduras².

Las razones que explican la aplicación de uno u otro tipo de modelo tienen que ver con los contextos en que se desarrollaron. En el caso de los países centroamericanos, el modelo descentralizado de gestión escolar estuvo fuertemente ligado con la necesidad de universalizar la cobertura de la enseñanza básica y llegar a sectores aislados después de complicadas situaciones de guerra civil. En Chile y Argentina, las razones obedecieron al propósito de racionalizar y modernizar la gestión del Estado, aparejado con la intención de reducir el gasto fiscal. En Brasil y México, dos países federados, la gestión descentralizada de la educación forma parte del sistema de administración del Estado, y lo que hubo en esta materia fueron, más bien, procesos para consolidar, perfeccionar o transformar políticas en curso.

² Di Gropello, E., *La descentralización de la educación y las relaciones de rendición de cuentas en los países latinoamericanos*, PREAL Documento n.º 30, 2004, pp. 7 y ss.

En países donde actualmente existen procesos avanzados de reforma, como Argentina, Chile, Brasil y México, por ejemplo, las reformas realizadas incluyeron cambios institucionales, descentralización y autonomía. También algunos mecanismos, directos e indirectos, de privatización. Estos han hecho historia por dos razones. Primero, porque afectan o han afectado a la gestión de los sistemas y las relaciones laborales, provocando la resistencia de los gremios de maestros y las burocracias administrativas. Segundo, porque, desde comienzos de los noventa, han concitado el interés de autoridades y actores del desarrollo local como padres de familia, ONG e Iglesias en lo referido a la creación de mayores espacios de participación en el manejo de las escuelas y gestión educacional. También han permitido avanzar en la implementación de sistemas de evaluación de logros de aprendizaje para prestar más atención a la mejora de la calidad y equidad de la educación en los niveles básicos y adoptar políticas para alcanzar más y mejores impactos.

Argentina, un país con tradición federal formal y algunos componentes que reflejan una fuerte centralización en la organización educativa, tiene un hito importante a partir del momento en el que se transfiere el servicio educativo a las provincias. La llamada “provincialización” de la educación, iniciada en los ochenta y retomada con fuerza en los noventa, tuvo sucesivos fracasos hasta lograr establecer una serie de convenios entre la nación y las provincias que norman el funcionamiento y financiamiento de la educación en el país. En Brasil, desde mediados de los ochenta, se implementó una política de fortalecimiento del papel de estados y municipios en la gestión administrativa del sistema, se promovió la autonomía financiera y pedagógica y se transfirieron algunas responsabilidades de gestión y prestación de servicios a las escuelas a fin de asegurar una gestión eficiente y una mejor utilización de los insumos. En Chile, la descentralización de la gestión en los ochenta se tradujo en un traspaso de las escuelas públicas a las municipalidades y corporaciones privadas, transfiriendo a administraciones regionales y locales las funciones de ejecución de políticas y administración de los recursos. También se transfirió la administración y contratación de los maestros, dejando en el nivel central solo las tareas normativas de evaluación, fiscalización y supervisión. Actualmente, según su dependencia, existen establecimientos escolares de propiedad pública, administrados por las municipalidades y financiados por el Estado mediante subvención; escuelas particulares subvencionadas, de propiedad privada, administradas por particulares que reciben subvenciones estatales y privados pagados, administrados por particulares que no reciben financiamiento estatal. En **México**, el proceso de descentralización empezó a tomar forma con la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y la aprobación, en 1992, del Programa para la Modernización Educativa. Este fue formulado tras una amplia consulta nacional y como parte de un proceso mayor de reforma del Estado que incluyó la reorganización del sistema educativo. El Acuerdo reafirmó el poder normativo y evaluativo del gobierno federal, por una parte, y la responsabilidad de los gobiernos estatales en la provisión del servicio educativo, por otra. Transcurrida más de una década de federalismo educativo, un estudio reciente reporta que la transferencia de poderes a los gobiernos estatales no significó ni una descentralización ni un federalismo educativo. Lo que surgió, en la política educativa mexicana, fueron nuevas relaciones de poder entre el binomio Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, donde el segundo se encarga del control político de los maestros y la burocracia central controla a las autoridades de los estados³.

Existen pocas evaluaciones sobre las ventajas y desventajas de los modelos de gestión descentralizada. También acerca de su impacto sobre los actores del sistema o su incidencia sobre la calidad

³ Ornelas, C., *Política, poder y pupitres*, Editorial Siglo XXI, México, 2008.

de los aprendizajes y la eficiencia escolar. Lecciones extraídas por un estudio del BID señalan que estos procesos tuvieron éxito en bajar los costos de la educación para los gobiernos centrales (sobre todo, en lo referido a la inversión por alumno y el perfeccionamiento docente), pero pusieron una pesada carga sobre los gobiernos locales aun cuando, en el mediano plazo, lograron atraer nuevos recursos de otras fuentes, públicas y privadas. En términos de mejoras de calidad y equidad, más que disminuir las diferencias educativas, la descentralización de la gestión aumentó las diferencias de calidad y redujo las posibilidades de obtener igualdad en los resultados para los niños más pobres y vulnerables⁴.

Entre los pocos estudios que comparan situaciones nacionales se encuentra el que compara las políticas de descentralización en Argentina, Chile, Colombia y México, y el que, a estos países, añade el caso de Brasil. Ambos llegan a conclusiones similares respecto de algunas desventajas relacionadas con el cambio de funciones de la administración central y algunos impactos negativos sobre el proceso descentralizador. Entre ellos, el debilitamiento de la capacidad de los gobiernos centrales para asumir tareas destinadas a garantizar mínimos homogéneos de resultados en toda la población y la duplicación de estructuras, con las mismas funciones, que aparece en aquellos casos en que la descentralización se efectúa de manera parcial. Estudios similares, de nivel nacional, señalan como ventajas: la disminución de trámites burocráticos y la agilización en la contratación de maestros según las necesidades locales y el mayor acercamiento entre las autoridades y la comunidad local. Al contrario, en lo pedagógico, el fortalecimiento de la autonomía escolar, la construcción y desarrollo de proyectos de mejoramiento institucional aparece con resultados altamente promisorios⁵.

Entre las mayores desventajas se mencionan obstáculos políticos. Sobresalen el peso de las burocracias administrativas y la renuencia de las autoridades locales a aceptar total responsabilidad por la gestión de escuelas que antes dependían de los Ministerios sin contar con recursos humanos y financieros para asegurar la provisión de servicios de calidad. También, la reacción de los sindicatos docentes ante la adopción de medidas que afectan sus condiciones de trabajo y remuneración en lo individual, y sus prebendas gremiales en lo colectivo. Aunque la mejora de la calidad de la educación y la enseñanza siempre es mencionada como un propósito de los procesos de descentralización de la gestión, en la práctica pierde peso relativo porque descansa, más que en una descentralización administrativa, en la descentralización pedagógica y en una movilización de los padres y las comunidades locales para participar en la gestión de las escuelas e incorporarse como parte de la comunidad escolar⁶.

Autonomías escolares y gestión escolar de calidad

A diferencia de los países desarrollados, en los que existen reformas de sistema escolar basadas en el fortalecimiento de escuelas donde todos puedan aprender, en América Latina estas refor-

⁴ De Moura Castro, C. *et al.*, *¿Cómo anda a reforma da educação na America Latina?* Fundação Getulio Vargas, 1997, pp. 19-35; Hanson, M., *La descentralización educativa. Problemas y desafíos*. PREAL/Documentos, Santiago, Chile, 1997.

⁵ Prawda, J., 1992; Malpica, C., 1994; Tedesco, J. C., 1993; Aguerro, I., 1997; Flacso, 1996; Aldana, E. y Caballero, P., 1997; Espinola, V., 1996.

⁶ Winkler, D., *Decentralization in education: an economic perspective*. Education and Employment Division, The World Bank, noviembre 1991.

mas son pocas o incipientes. La tendencia en la región apunta en dos direcciones: la del diseño de sistemas de acreditación y certificación de la calidad de la gestión y el desarrollo de marcos y estándares que orienten a los establecimientos (inspirados en Nueva Zelanda, Australia, Canadá e **Inglaterra**). Y la de la promoción de escuelas efectivas (inspirada en modelos norteamericanos), donde la autonomía escolar se expresa en un sistema de administración delegada que transfiere responsabilidades administrativas y financieras a las escuelas bajo normas y regulaciones del gobierno central y los gobiernos locales. La primera, de experimentación reciente, existe en **Chile** y Colombia, que han desarrollado modelos de aseguramiento de la calidad de la gestión escolar que incorporan un conjunto de herramientas de apoyo al mejoramiento de las condiciones organizacionales para obtener buenos resultados educativos. La segunda se ha aplicado en países federados, con trayectoria de gestión descentralizada. En Brasil⁷, por ejemplo, la reformulación de las formas de gestión del sistema de enseñanza pública comenzó en los ochenta con la promulgación de una nueva Constitución Federal, Constituciones Estaduales y Leyes Orgánicas Municipales. Esto generó una gran variedad de innovaciones, que se dividen en tres grandes categorías: 1) las que estimulan la autonomía de las escuelas a través de transferencias financieras; 2) las que apuntan a la democratización de la gestión escolar y tienen por objetivo establecer la elección como mecanismo de designación de directores, y 3) las que apuntan a organizar e institucionalizar una gestión participativa que incluye a profesores, alumnos, padres de familia y comunidad local.

Los proyectos, al nivel de los estados de Brasil, son muy variados. En Paraná, por ejemplo, la autonomía de la escuela de la red estatal fue un instrumento mediante el cual se modificaron algunas políticas educacionales y se impulsó a las escuelas a formular proyectos pedagógicos, elegir su director, promover la participación de la comunidad y recibir recursos para pequeños gastos. En Ceará, severas medidas de racionalización permitieron reducir los costos y ampliar la oferta de vacantes. También en este estado se ofreció mayor autonomía a los establecimientos y se promovió la elección democrática de directores en todas las escuelas estaduales. En el estado de São Paulo, con una red de 7.000 escuelas, millones de alumnos y 300 mil funcionarios, sucesivos esfuerzos por transferir competencias culminaron en un programa de transformaciones con tres ejes principales: la racionalización organizacional, el cambio en los padrones de gestión y la mejora de la calidad de la enseñanza. En la práctica, esto se tradujo en una reestructuración institucional, reducción de personal, informatización de las escuelas e inversión en textos y materiales de estudio, sistemas de evaluación, clases de aceleración y refuerzo, recuperación de estudios y capacitación. Una evaluación sobre este tipo de reformas en Brasil concluye que, si bien se constata un positivo impacto sobre los estilos de gestión en lo que se refiere a los efectos de estas políticas sobre el desempeño de los alumnos, los resultados son más bien modestos⁸.

Desde 1990, Chile cuenta con una ley de descentralización curricular y pedagógica que otorga mayor autonomía a los establecimientos en un marco definido por el Ministerio para mantener la cohesión del sistema. Esta favorece la iniciativa local para adecuar los planes y programas

⁷ Paes de Barro, R. y Mendoça, R., *El impacto de tres innovaciones institucionales en la educación brasileña*, en Savedoff, W (comp.), *La organización marca la diferencia*. BID, Washington D. C., 1998, pp. 85-145.

⁸ Bomeny, H. (comp.), *Ensino básico na América Latina. Experiencias, reformas, caminhos*, PREAL/FGV, Río de Janeiro, Brasil, 1998; Nebauer, R., 1997; De Mello e Souza, A., *El caso de Brasil*, en Malpica, C., *Descentralización y planificación de la educación: experiencias recientes en países de América Latina*, IPE, UNESCO, París, pp. 96-135.

a las realidades y situaciones locales en materia curricular y delega responsabilidades para que los profesores puedan definir autónomamente sus propios Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME), a veces con respaldo económico y técnico, a los que se accede por concurso público. Su diseño es de responsabilidad de las escuelas y surgen a partir de un análisis de la situación del establecimiento y la identificación de los aspectos más débiles del aprendizaje. Similares son los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) en la reforma de Colombia. El PEI es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico del establecimiento, cuyo propósito fundamental es mejorar la calidad de la educación en función de las necesidades educativas de los estudiantes. A partir de un diagnóstico se formulan, en cada caso, objetivos, metas y programas, factibles y evaluables. En su elaboración participa la comunidad educativa y es adoptado por el gobierno escolar en la dirección de las instituciones. Una evaluación de escuelas en diversos departamentos del país concluye que este instrumento mejora aspectos administrativos, gerenciales y operativos de los establecimientos, pero descuida lo que les es propio: la mejora de los aprendizajes y la transmisión del conocimiento⁹.

La lección que se extrae de estas prácticas es que este tipo de reformas funciona “en la medida en que sea parte de un paquete de reformas más amplio y coherente, que contenga las disposiciones necesarias a fin de preparar, para sus nuevas funciones, tanto al gobierno central como a los gobiernos locales. Más aún, se indica que reformas como estas pueden tener un impacto positivo sobre la calidad de la educación si corren aparejadas con medidas que compensen la falta de recursos –técnicos y financieros– de las localidades y escuelas más pobres y se cuente con políticas e instrumentos para asegurar la transparencia, la evaluación de resultados, el uso de la información para mejorar los desempeños y los sistemas de supervisión para transformarlos en acompañamiento o asistencia técnica a las escuelas.

Evaluaciones realizadas sobre el cambio institucional y la descentralización, sobre todo en países con reformas avanzadas, muestran que, en la práctica, raramente se logra cumplir con prerrequisitos de coordinación entre niveles y que la atribución de mayores espacios de autonomía y participación en los distintos niveles y entre actores diversos ha traído consigo limitantes como: 1) la reproducción de burocracias al nivel local y resistencias de parte de la burocracia central que ve amenazado su poder relativo; 2) obsolescencia de ciertas normas jurídicas y marcos regulatorios, y 3) limitada y desigual distribución de las capacidades de gestión que termina generando inequidad y resistencia al cambio. Limitaciones como estas –que también ocurren en países en desarrollo de otras regiones del mundo– son las que han llevado a señalar que las promesas de la descentralización distan de la realidad y que existen obstáculos que deben corregirse, sea mediante el perfeccionamiento de políticas, la adopción de medidas para compensar desigualdades o el desarrollo de estrategias asociativas para aprovechar economías a escala¹⁰

En Chile, mediante el debate de una nueva Ley General de Educación, y en México, mediante la creación de una reciente Alianza Nacional por la Calidad de la Educación, se está intentando actuar sobre reformas que no dieron resultados esperados. Examinados los obstáculos, y como

⁹ De Moura Castro, C. *et al.*, *¿Cómo anda a reforma da educação na America Latina?* Fundação Getulio Vargas, 1997, pp. 19-35.

¹⁰ CEPAL/UNESCO 1992 en Separata Promedlac V, Boletín 31, *Hacia una nueva etapa de desarrollo educativo*. UNESCO/OREALC, 1996, p. 18, *Informe de seguimiento de la EPT en el mundo. Educación para todos en 2015 ¿Alcanzaremos la meta?* pp. 27 y ss.

lecciones de la práctica, se ha propuesto: 1) fortalecer ciertas capacidades del Estado relacionadas con la supervisión, evaluación y regulación del sistema, restituyéndole incluso la capacidad para cerrar establecimientos por mala gestión o mal desempeño en el logro de los aprendizajes; 2) crear uno o más mecanismos institucionales encargados de velar por la calidad y fiscalizar el buen uso de los recursos públicos; 3) formular, desde el gobierno central, estándares de calidad para todos los establecimientos públicos alineados con las evaluaciones de desempeño escolar; 4) vincular de manera más precisa el financiamiento con objetivos de calidad; 5) prohibir la selección de alumnos por razones de origen social o desempeño académico, cancelar matrículas o aplicar sanciones por motivos económicos o incumplimiento de pago; 6) reconocer la participación organizada de la comunidad escolar en la gestión y orientación de los establecimientos¹¹. Funciones, todas, que apuntan a fortalecer tareas del Estado, perfeccionar modelos de gestión de calidad y cubrir mejor las limitantes de una gestión escolar autónoma mediante políticas de acompañamiento técnico y adecuado financiamiento.

Rendición de cuentas públicas

Teóricamente, el éxito de una gestión institucional descentralizada y de políticas que promueven la autonomía escolar radica en el grado en que se logran establecer mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad por los resultados. Esto es válido tanto para los establecimientos escolares, en lo que concierne a los resultados, como para los gobiernos centrales, en lo que dice relación con sus funciones. La autonomía escolar supone que cada centro escolar debe ser concebido y administrado como un proyecto institucional, con sentido de proyecto, identidad propia y capacidad de gestión autónoma. Se supone que el Estado, a su vez, requiere acompañar el fortalecimiento de las capacidades locales con medidas destinadas a compensar diferencias, promover la equidad y transferir recursos, al tiempo que evalúa, desarrolla nuevas políticas, vigila el progreso y provee incentivos para la mejora de los aprendizajes.

Basado en lo anterior, en América Latina se establecieron y desarrollaron sistemas de medición de logros de aprendizaje para la educación básica y media. Al año 1978, el único país latinoamericano que contaba con un sistema de medición de calidad de la educación era Cuba. Entre mediados de los ochenta y fines de los noventa, prácticamente todos los países instalaron sistemas de medición, algunos censales, otros nacionales. En algunos países se combinó el doble objetivo de evaluar el cumplimiento de los objetivos curriculares medidos con base en los aprendizajes, por una parte, y diseñar políticas y programas de atención focalizada, por otra (Chile, Argentina, Colombia y Brasil). Escritos recientes sobre estas evaluaciones indican que ellos no solo se han universalizado, sino que han logrado: 1) mayor transparencia en la difusión de los resultados y creciente atención a su uso; 2) tendencia a aplicar pruebas que enfocan lo que los estudiantes saben y son capaces de hacer; 3) mejora de las capacidades técnico-metodológicas para la construcción de pruebas y para el procesamiento de datos; 4) mayor preocupación por la investigación de los factores que inciden sobre los aprendizajes, y 5) reciente interés por participar en evaluaciones internacionales¹².

¹¹ CEPAL/UNESCO, op. cit., 1992, pp. 131 y ss. CEPAL, *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la cumbre social*, Santiago de Chile, 1997, cap. V, pp. 109-122.

¹² Ravela, P., *Las evaluaciones que América Latina necesita*, PREAL Documento n.º 40, Santiago, Chile, 2008.

La experiencia internacional enseña que un buen sistema de rendición de cuentas debiera alinear varios componentes: 1) estándares o parámetros de contenido y desempeño; 2) información sobre el grado en que se logran las metas del aprendizaje; 3) autoridad y autonomía de las escuelas para decidir cursos de acción y corregir deficiencias; 4) apoyo para fortalecer capacidades necesarias para un buen cumplimiento de las metas, y, finalmente, 5) incentivos o sanciones para premiar o castigar las consecuencias del desempeño¹³.

Algunos de estos elementos existen en todos los sistemas educacionales y su peso relativo depende de diversos factores. Sin embargo, mientras en países desarrollados se ha incorporado un mayor número de elementos, todavía falta mucho por hacer en los países de menor desarrollo relativo. Común a muchos países desarrollados es que la rendición de cuentas o *accountability* educacional cobró fuerza especial en los años ochenta. Entonces, Estados Unidos publicó los informes *A Nation at Risk* (1983) y *No Child Left Behind* (1988), en Gran Bretaña se promulgó el *Education Reform Act* (1988), en Francia se promulgó la denominada Ley de Orientación sobre la Educación, Japón creó su Consejo Nacional sobre la Reforma Educativa (1984) y China y Corea iniciaron sus esfuerzos por modernizar la educación de cara a los desafíos de economías que se abrían a la competencia internacional. En los países latinoamericanos, en cambio, el desarrollo de estos mecanismos es aún incipiente y, si bien se cuenta con sistemas de evaluación que ayudan a hacer visibles aspectos clave de la evolución de los niveles de logro en los aprendizajes y la distribución social del conocimiento, lo cierto es que aún queda mucho por andar hasta contar con sistemas integrales para exigir responsabilidad por sus resultados a los actores del sistema.

Los desafíos son grandes en este campo y tienen relación con varios frentes. Uno, pedagógico, que se relaciona con la formulación de estándares internacionalmente comparables, el perfeccionamiento de los sistemas nacionales y regionales de medición de logros de aprendizaje y con el uso que se hace de ellos para mejorar políticas y prácticas educativas. Otro, político, tiene que ver con la consolidación y perfeccionamiento de las políticas de formación para quienes deberán desempeñarse en el marco de políticas de gestión descentralizada que requiere del desarrollo de capacidades, técnicas y profesionales para lograr escuelas efectivas y aprendizajes de calidad. Aun cuando en los países desarrollados existen diversas estrategias y modelos para este fin, en los países latinoamericanos estas prácticas todavía se desarrollan de manera experimental sin haberse transformado en una política pública.

Reformas para la mejora de la calidad y la equidad

Si existe un desafío común a todos los países del mundo, es el de responder al imperativo de la mejora de la calidad de los aprendizajes. Según el Global Monitoring Report Team, “la calidad es la que determina no solo cuánto aprenden los niños y si aprenden bien, (sino también) en qué medida su aprendizaje se plasma en una serie de beneficios para ellos mismos, la sociedad y el desarrollo”¹⁴. Tan importante es su mejora para el desarrollo económico, la productividad de las personas y competitividad de los países que, en el *Marco de Acción de Dakar*, aparece como uno de los principales objetivos, estableciéndose metas al 2015 y recomendando estrategias y políticas para mejorarla.

¹³ Corvalán, J. et al., *Accountability educacional: Posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*, CIDE/PREAL, marzo 2006, pp. 19-50.

¹⁴ EFA Global Monitoring Report 2005, *Education for all. The quality imperative*, UNESCO, París, 2004, pp. 19 y ss.

Las pruebas disponibles muestran que tanto el acceso a una educación de calidad como el rendimiento de los niños se asocia fuertemente con el origen social de las familias, y sus oportunidades de escolarización y desempeño varían según el lugar de residencia (urbano/rurales), el tipo de establecimiento al que se asiste (público/privado), nivel de escolaridad de los padres, diferenciales de ingreso según niveles educativos alcanzados y participación laboral, entre otros. Gran parte de los problemas de bajo rendimiento, atraso y deserción temprana, tanto como el de la segmentación del sistema educativo, son reflejo de lo anterior.

En este marco general, y en parte atendiendo a consensos nacionales y recomendaciones internacionales alcanzados durante los noventa¹⁵, son varios los países que han formulado políticas y desarrollado programas para mejorar la calidad y equidad en las escuelas. Muchos de ellos se ubican en la perspectiva de contrarrestar el efecto de las condiciones preexistentes en el aprendizaje de los alumnos, por una parte. Por otra, intentan fórmulas que permitan ofrecer más y mejores condiciones de estudio a los que tienen menos ventajas sociales, económicas y culturales, para igualar sus oportunidades de aprendizaje. En este contexto, pueden encontrarse políticas y programas que definen la igualdad de oportunidades como: 1) ampliación de cobertura y expansión en el acceso; 2) apertura de condiciones para ofrecer similares oportunidades de logro en resultados y calidad de los aprendizajes, y 3) oportunidades que resultan de mejoras de las políticas sociales y eficiencia en la gestión.

Programas de cobertura y acceso por razones de equidad

El modelo centroamericano de gestión es el que mejor representa esta tendencia. Implementado en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, consiste en una transferencia de responsabilidades administrativas y financieras a las comunidades que, organizadas en comités o asociaciones educativas de autogestión, contratan profesores, pagan su salario, compran materiales, supervisan la asistencia de maestros y niños y determinan calendario y horario escolar. También promueven la participación de los padres en la administración de los servicios educativos, movilizan a las comunidades para que aporten servicios voluntarios a la escuela y organizan campañas para recolección de fondos complementarios a los que otorga el gobierno central.

Políticas de acción afirmativa para lograr equidad en los resultados de aprendizaje

Algunos programas emblemáticos de este tipo son la Escuela Nueva de Colombia en décadas pasadas y el Programa de las 900 Escuelas en Chile¹⁶ en años más recientes. La primera se propuso ofrecer una educación de calidad a los niños de las zonas rurales más pobres, y la segunda, discriminar positivamente a las escuelas de peor rendimiento. En ambas, el foco estuvo puesto en las escuelas y se privilegiaron estrategias basadas en el manejo de elementos que han demostrado ser fundamentales para producir logros de aprendizaje y mejorar el desempeño de los maestros en salas de aula. Entre ellos, la provisión de textos, bibliotecas y material didáctico, mejoramiento

¹⁵ Gajardo, M. et al., *Formas y reformas de la educación en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones LOM, pp. 33-97.

¹⁶ García Huidobro, J. E. et al., *La reforma educacional chilena*, Madrid, Editorial Popular, 1999, y Gajardo, M. (ed.), *Cooperación internacional y desarrollo de la educación*, AGCI/CIDE/ASDI, Santiago de Chile, 1995.

de la infraestructura escolar, perfeccionamiento docente, provisión de apoyo técnico e inclusión de monitores comunitarios para recuperar niños con atraso escolar y bajo rendimiento.

Estos programas han servido como modelo para otros países y en muchos casos se los ha replicado con éxito. Tal es el caso de Escuela Nueva, que, con más de veinte años de existencia, ha influido en el diseño de programas similares en toda la región y encabeza el *ranking* de las innovaciones probadas y exitosas que se exhiben en los foros internacionales¹⁷. El P-900, aunque más joven, también sirvió como modelo para reformas en Bolivia y Paraguay. Su mayor impacto, sin embargo, fue el haber antecedido el diseño y la puesta en marcha, en Chile, de las políticas públicas de equidad y calidad, como el Programa de Mejoría de la Calidad y Equidad de la Educación (MECE) en sus vertientes MECE-Rural y MECE-Básica. Otros programas de mejoramiento de la calidad y la equidad (MECAEP en Uruguay; Fundaescola en Brasil, Programa Nacional de Escuelas Prioritarias en Argentina; Mejoramiento Integral de la Calidad de la Educación en Costa Rica; Programa de Mejoramiento de los Aprendizajes en Escuelas Públicas Urbanas de Contextos Desfavorables en Uruguay) extrajeron lecciones de estas intervenciones para formular programas de discriminación positiva y focalizar la atención en la mejora de la calidad de los aprendizajes. Al nivel regional, algunas redes o movimientos internacionales de educación popular y promoción social, como Fe y Alegría, por ejemplo¹⁸, han replicado muchas de estas políticas en un esfuerzo por complementar, desde el sector privado, los esfuerzos públicos por hacer realidad el derecho de todos a una educación de calidad.

Calidad y equidad como compensación de desigualdades

Algunos países destacan por sus políticas públicas de educación compensatoria. De larga trayectoria, atienden prioritariamente a poblaciones que, por su origen social, por la condición socioeconómica de sus familias o por tener que ocuparse tempranamente en actividades laborales, no pudieron cursar la enseñanza básica bajo las normas regularmente establecidas. Por esto, sufren de rezago y precariedad en la atención de sus necesidades básicas y oportunidades para completar con éxito la enseñanza primaria y secundaria. En términos de población destinataria, se las define como acciones destinadas a proporcionar una educación pertinente y de calidad a los pueblos indígenas, otras etnias y comunidades rurales que viven en zonas apartadas, de pobreza extrema. Incluye oportunidades para niños migrantes, jóvenes desertores con escolaridad completa o sin escolaridad.

México es uno de los países que lidera el campo de las políticas de educación compensatoria. Entre sus políticas más relevantes se encuentran los programas para Abatir el Rezago Educativo y el creado para Abatir el Rezago en Educación Inicial y Básica, implementados desde inicios de los noventa en adelante. Similares son los Programas de Educación Comunitaria, que incluyen acciones para ampliar la oferta a las poblaciones indígenas, población infantil migrante y jóvenes y adultos con escolaridad incompleta o sin escolaridad, a los que se atiende bajo la modalidad de educación a distancia y telesecundaria. También incluyen acciones dirigidas a mejorar el

¹⁷ Schiefelbein, E., *Education reform in Latin America and the Caribbean. An agenda for action*, paper prepared for the World Bank Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Río de Janeiro, Brasil, junio 1995.

¹⁸ Fe y Alegría, *Una mejor educación para una mejor sociedad*, Federación Internacional de Fe y Alegría, España, Iarriccio Artes Gráficas, 2008.

ambiente cultural familiar y comunitario, mejorar el trabajo docente, la gestión institucional y los resultados educativos. Por el predominio de zonas rurales de extrema pobreza, que obliga a las familias a ocupar a la fuerza de trabajo familiar o a desplazamientos de las familias por la temporalidad del trabajo, también desarrolla Programas de Educación Primaria para Niños Migrantes.

Las políticas de educación compensatoria ocupan también un lugar prioritario en la agenda educativa de Colombia¹⁹. Destaca como una buena práctica la Posprimaria Rural. Esta es una de las principales estrategias públicas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica en las zonas rurales. Está destinada a jóvenes y niños de estas áreas, egresados del 5.º año, cuyas edades fluctúan entre los 11 y los 17 años, ofreciéndoles la oportunidad de completar 9.º sin abandonar su zona de residencia. También para jóvenes trabajadores y adultos de zonas rurales se estableció el Programa de Educación Continuada, semiescolarizado, y el Sistema de Aprendizaje Tutorial (SAT), replicado en Honduras, que aplica una estrategia educativa semipresencial y tutorial y desarrolla un currículo acorde con las características rurales, pero adaptadas a las normas y bases del plan de estudios de la educación básica y media. Desarrollado con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil, entre sus logros se destacan la ampliación de la cobertura educacional en las zonas rurales y la promoción de proyectos sociales, educativo-culturales y productivos.

Becas y transferencias condicionadas de recursos

Las becas, utilizadas para promover el desarrollo de capital social en las familias pobres, han sido otro instrumento de política para mejorar la equidad educativa. Estas, como las transferencias condicionadas de recursos financieros, se han utilizado con los propósitos siguientes: 1) aumentar las tasas de escolaridad y de asistencia a la escuela, promover acciones preventivas de salud, proveer servicios integrales y paliar las situaciones de pobreza; 2) disminuir el abandono escolar y la reprobación, y 3) apartar a los niños de la incorporación temprana al mundo del trabajo.

Dos programas emblemáticos en este campo de políticas son el Programa Bolsa-Escola en Brasil y el Programa Oportunidades (ex Progresá) en México. Bolsa Escola es un programa de cobertura nacional que busca asegurar la asistencia a clases y la permanencia de los niños en la escuela mediante un incentivo financiero que entrega directamente a las madres de familia. Participan del programa familias de ingresos mínimos (USD 24 por mes aproximadamente) cuyos hijos están matriculados en la escuela y han comprometido su asistencia regular a clases. Cada familia puede recibir un monto anual de USD 150, apoyando un máximo de 3 niños con edades entre los 6 y 15 años. Los estudios y las evaluaciones del programa registran impactos positivos sobre la matrícula escolar, disminución del abandono y la reprobación escolar, produciendo efectos reducidos sobre los niveles de pobreza. Mediante las acciones del programa no se logró apartar a los niños del trabajo ni disminuir significativamente el porcentaje de niños que estudian y trabajan. El Programa Oportunidades también se propone mejorar las condiciones de educación, salud y nutrición de las familias pobres y, especialmente, de los niños y sus madres. A través de sus distintos componentes, busca que los hogares dispongan de los medios suficientes para que sus hijos completen

¹⁹ Caballero, P., *Evolución de la gestión educativa en Colombia: antes y después de la reforma*, informe presentado al IX Seminario-Taller Regional de Políticas y Gestión Educativas, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, noviembre de 1997; Calvo, G., *Enseñanza-aprendizaje. En busca de nuevas rutas*. PREAL/ Documentos, Santiago de Chile, 1997.

el ciclo de educación básica y que el rendimiento escolar no se vea afectado por desnutrición, enfermedades o la necesidad de realizar tareas que dificulten la asistencia a clases. El componente educativo entrega becas y útiles escolares a niños y adolescentes de zonas rurales matriculados entre el 3.^{er} grado de primaria y el 3.^o de secundaria. Los montos de las becas se determinan considerando los ingresos que obtendrían los niños si trabajaran, y la cantidad aumenta según grado y género de los estudiantes. En promedio, las familias pueden llegar a recibir una transferencia de USD 55 mensuales con un monto estimado de USD 150 a 195 anuales por alumno²⁰.

Las evaluaciones disponibles registran aumento de la matrícula escolar en un 1%; menores índices de repitencia y menores tasas de abandono en la transición primaria-secundaria, pero bajo impacto sobre el rendimiento de los alumnos y efectos menores sobre el tiempo de permanencia de los niños en la escuela. El impacto positivo del programa se observa principalmente en el aumento de los índices de continuidad más que en la restitución del flujo escolar. En una dirección similar, pueden encontrarse otros instrumentos de política de transferencias y becas, como el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación y el Programa de Garantía de Renta Mínima en Brasil; el Programa de Asignación Familia (PRAF), Incentivo al Desarrollo del Aprendizaje (IDA) en Honduras y la Red de Protección Social en Nicaragua.

Evaluaciones de políticas como las indicadas señalan que “en términos de elevar el rendimiento de los estudiantes, las transformaciones que persiguen objetivos de equidad son más exitosas que las reformas de sistemas, principalmente porque las reformas dirigidas a grupos beneficiarios generalmente favorecen a un sector de la población que ha recibido menores recursos educacionales –o de inferior calidad– hasta el momento en que reciben atención especial”²¹. Menciona, como ejemplos, logros de programas como el P-900; el Plan Social de Argentina; la asistencia financiera directa que Uruguay otorga a escuelas de bajo rendimiento, el plan de subvenciones a escuelas concesionadas en Colombia, que entre otros programas lograron, si no disminuir las diferencias de equidad, mejorar las oportunidades de aprendizaje mediante estrategias inclusivas de distinto tipo.

PROFESIONALIZACIÓN DEL TRABAJO DOCENTE

Un tema recurrente del cambio educativo es la necesidad de aumentar el número de docentes y mejorar su formación. Examinando cómo hicieron los sistemas educativos más exitosos del mundo para alcanzar objetivos de reforma, un informe reciente concluye afirmando que la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes y recomiendan como opciones de política: 1) conseguir a las personas más aptas para ejercer la docencia; 2) desarrollarlas hasta convertirlas en instructores eficientes, y 3) garantizar que el sistema sea capaz de brindar la mejor instrucción posible a todos los niños²².

Aunque en el marco de las reformas latinoamericanas se ha hecho un gran esfuerzo por invertir en la formación inicial, el perfeccionamiento docente y la mejora de las condiciones de trabajo,

²⁰ De Andraca, A. M., *Buenas prácticas para mejorar la educación en América Latina*, PREAL, Chile, 2003.

²¹ Carnoy, M., *Mayor acceso, equidad y calidad en la educación de América Latina: ¿qué lecciones deja para el Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe?* pp. 4 y ss.

²² Barber, M. y Mourshed, M., *How the world's best-performing school systems come out on top*, McKinsey & Company, Social Sector Office, septiembre 2007.

los resultados continúan pareciendo modestos, al igual que las políticas que otorgan incentivos a los docentes de mejor rendimiento y resultados. Las tendencias predominantes en el campo de las políticas han enfatizado: 1) estatutos y carrera docente que incluye estabilidad laboral, perdida en algunos países a raíz de cambios organizacionales y de gestión administrativa; 2) incentivos para la mejora de la calidad traducidos en premios a la excelencia e incentivos no monetarios vinculados a desempeño y responsabilidad; 3) mejoras de la formación inicial y perfeccionamiento en servicio mediante programas regulares o parte de reformas en curso por estimar que ello resulta más eficaz y de más bajo costo²³.

En un número menor de países se ha optado por incentivar el trabajo docente vinculando las remuneraciones y beneficios a indicadores de productividad y logro educacional y evaluaciones para reconocer y premiar el perfeccionamiento y la experiencia. Algunas de estas políticas se han dado adscritas a otras, mayores, de evaluación de resultados del aprendizaje, fortalecimiento de la autonomía pedagógica, fomento a las innovaciones mediante concursos por fondos públicos y fondos especiales para el perfeccionamiento y la valorización del magisterio (por ejemplo, Programa Nacional de Incentivos puesto en marcha en Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación del Desempeño de los Establecimientos Educacionales Subvencionados de Chile, Carrera Magisterial en México). Una innovadora política en el campo es la que utiliza Brasil a través de su Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio, implantado en 1998. Dicho Fondo destina recursos para asegurar una inversión mínima por alumno fijada por el Gobierno Federal, permite asignar un 60% de lo disponible a la mejora salarial de los maestros e inserta esta decisión en el marco de políticas más amplias de valorización del magisterio, que incluyen: 1) ingresar a la carrera docente exclusivamente por concursos públicos; 2) perfeccionamiento profesional, dentro y fuera de servicio; 3) piso salarial profesional e incentivos a la productividad y el perfeccionamiento; 4) ampliación de la carga horaria para incluir actividades de planificación y estudios, y 5) condiciones adecuadas de trabajo.

En Chile, desde 1990 en adelante, se han diseñado políticas para profesionalizar el trabajo docente. La promulgación de la Ley del Estatuto de los Profesionales de la Educación fue concebida, a comienzos de los noventa, como uno de los principales requisitos de la mejora de la calidad de la educación y estableció regímenes de remuneraciones y modos de asignarlos. Se estableció incentivos no monetarios, como los Premios a la Excelencia Docente y la creación de un fondo especial para perfeccionar profesores en el país y en el exterior²⁴. Adicionalmente, se formuló políticas graduales de mejoras salariales, algunas de ellas vinculadas a evaluaciones del desempeño docente. En Argentina, la denominada Red Federal de Formación Docente Continua vinculó la capacitación de los maestros en servicio con los contenidos básicos comunes de la enseñanza básica, teniendo por meta la generalización de la capacitación para la implementación de la Ley Federal de Educación. A fines de los noventa se acordó con los gobiernos provinciales un programa de capacitación en servicio, constituido por circuitos y módulos orientados a satisfacer necesidades de los maestros. Uruguay invirtió fuertemente en la formación docente mediante la creación de centros de perfeccionamiento que, entre 1997 y 1998, capacitaron maestros de escuelas de contextos socioculturales desfavorables para enfrentar y solucionar el problema del fracaso al

²³ Vaillant, D. et al., *Maestros de escuelas básicas en América Latina. Hacia una radiografía de la profesión*, PREAL, Santiago de Chile, 2006.

²⁴ Nuñez, I., *Políticas hacia el magisterio*, en García-Huidobro, J. E. et al., pp. 177-231.

inicio de la escolaridad. También se realizaron cursos especiales para maestros de escuelas a tiempo completo y se desarrollaron ciclos cortos de capacitación con utilización de nuevos materiales didácticos y metodologías de enseñanza, así como uso de informática, a lo que se añadieron nuevas políticas de selección por concurso y pruebas de oposición para la contratación de maestros, directores e inspectores²⁵.

República Dominicana, dentro del Plan Decenal de Educación, formuló políticas para la mejora de las condiciones de trabajo docente, estableciendo una escala salarial con base a méritos. Costa Rica invirtió fuertemente en el perfeccionamiento en servicio de los maestros a cargo de la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica, el de Mejoramiento de la Calidad de las Escuelas Unidocentes y los programas de renovación curricular.

¿QUÉ DEBEMOS TRANSFORMAR?

A la luz de los aciertos y errores de algunas reformas educativas y con base en las tendencias reseñadas, es posible decir que, actualmente en América Latina, existe un escenario más favorable a lo que se espera de una educación reformada desde varios puntos de vista:

- Se han establecido acuerdos nacionales, nuevas leyes y marcos normativos que facilitan los cambios institucionales y la formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- La descentralización es una megatendencia que posibilita, mediante correcciones, ampliar los espacios de decisión a nivel de los establecimientos y gobiernos locales.
- Existe un relativo dominio de lo que funciona, y no funciona, en materia de reformas de mejora de equidad y calidad en el nivel de la educación básica.
- La focalización de los programas hacia grupos vulnerables se acepta como una política que acierta en lo que se espera sea el rol del Estado como garante de la equidad.
- Existe mayor preocupación por la responsabilidad pública de la escuela en los resultados del aprendizaje, expresada en la universalización de los sistemas de medición de logros e interés por participar en evaluaciones internacionales.
- En países donde se han iniciado reformas de los niveles medio y superior existe un diagnóstico certero de los problemas, no así una reflexión y un dominio sobre sus múltiples aristas y las estrategias más adecuadas para solucionar los problemas.
- Existe una tendencia hacia la mejora de las condiciones del trabajo docente y su profesionalización que, de mantenerse, podría incidir en la calidad de la educación y la enseñanza.
- En materia de financiamiento, algunos países han aumentado el gasto público, aunque no así la inversión por alumno. Ninguno logra todavía destinar el porcentaje recomendado del PIB para garantizar equidad, calidad y eficiencia educativa, ni todos logran concentrar los recursos en los niveles básicos de la enseñanza.

²⁵ Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central, *La educación uruguaya. Situación y perspectivas*, 1998.

A pesar de estos avances, los países latinoamericanos aún no cuentan con una escuela pública de calidad para todos. De hecho, según el Índice de Desarrollo Educativo del Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo, son varios los países que en América Latina se encuentran rezagados respecto del cumplimiento de estas y otras metas establecidas en foros mundiales y regionales. Los países de menor desarrollo relativo e ingresos bajos (como Haití, Nicaragua y Guatemala), por ejemplo, todavía deben universalizar la cobertura en primaria y mejorar los logros de aprendizaje en todos los niveles del sistema de educación pública. Países de ingresos medios y reformas avanzadas (como los del Cono Sur y algunos de la subregión andina) enfrentan desafíos pendientes para aumentar la cobertura en los niveles secundario o medio, mejorar la calidad y, en general, incluir a los excluidos, reducir desigualdades y mejorar los logros de aprendizaje en todos los niveles, sobre todo entre niños de sectores pobres.

En todos los países, independientemente de su nivel de ingreso y grado de desarrollo relativo, siguen pendientes los desafíos que dicen relación con la mejora de las capacidades requeridas como base de un sistema descentralizado de gestión de la educación pública y el aumento de recursos financieros para compensar desigualdades sociales y territoriales. Aún se requiere de políticas de asignación del gasto público e identificación de opciones de política que permitan invertir más en la escolarización de los niños desfavorecidos, incrementar los recursos destinados a la atención y educación de la primera infancia, mejorar la calidad de la enseñanza y, en especial, introducir cambios en la formación inicial y condiciones de trabajo como forma de atraer a la docencia a candidatos competentes capaces de construir escuelas públicas de calidad con climas escolares que faciliten aprendizajes efectivos.

¿CÓMO ORIENTAR LOS CAMBIOS A FUTURO?

Acceso, permanencia y resultados en condiciones de equidad

Pese a los ambiciosos intentos de reforma y aumentos importantes del gasto en educación, el desempeño de muchos sistemas educativos apenas ha mejorado en décadas y se está lejos aún de garantizar acceso, permanencia e iguales resultados a niños de distinto origen y capital social. La evidencia internacional producida a partir de estudios y pruebas internacionales son concluyentes respecto de reconocer que más de la mitad de la variación en el rendimiento de los alumnos es atribuible al entorno socioeconómico. En la misma línea, el único estudio regional comparativo sobre el aprendizaje de estudiantes de América Latina establece que las disparidades sociales tienen una influencia poderosa en el rendimiento, pero que variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a disparidades sociales²⁶.

Esta realidad exige persistir en el propósito de desarrollar políticas que garanticen iguales condiciones de acceso y permanencia a las escuelas y ofrecer resultados pertinentes y de calidad a niños de menores recursos. En materia de reformas, aún es necesario invertir en la ejecución de políticas públicas de equidad. Entre ellas, universalizar el derecho a una educación básica de calidad y atender la demanda, real y potencial, en los niveles donde aún se tiene cobertura insuficiente. Según la situación de cada país, para algunos significará concentrar esfuerzos en la educación de

²⁶ Brunner, J. J. y Elacqua, G., *Informe capital humano en Chile*, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, 2003.

los grupos menos favorecidos y desarrollar políticas que compensen las desigualdades de origen. Para otros consistirá en el mejoramiento de la educación básica y, en países con reformas avanzadas, en la ampliación de la cobertura y mejora de la calidad de la educación media y superior, o exploración de alternativas y mecanismos complementarios de formación para el trabajo y capacitación profesional.

Dar prioridad a los aprendizajes y poner el foco en su calidad

En América Latina, como en muchos países en desarrollo, el desempeño de los alumnos está muy retrasado respecto a otros países, y las diferencias equivalen a varios años de escolaridad, pese a los grandes esfuerzos realizados por mejorar la educación. Ello queda en evidencia cuando se comparan los resultados de los países latinoamericanos con países de la OCDE en pruebas internacionales como TIMSS o PISA. Las comparaciones también dan cuenta de fuertes variaciones en el desempeño de las escuelas, generando preocupación acerca de los resultados obtenidos en los esfuerzos por disminuir diferencias de equidad y equiparar la distribución de las oportunidades de aprendizaje. A nivel nacional, los datos de las pruebas de medición de calidad muestran lentitud en los progresos de la escuela pública e indican que una proporción importante de los niños atendidos por ellas rinden poco o abandonan los estudios sin los conocimientos o competencias que necesitan para obtener y conservar un buen empleo y la base de destrezas y cualidades personales exigidos por sociedades modernas insertas en un contexto global.

Los problemas del aprendizaje no son de fácil solución. No se resuelven solo con reformas de gestión, sino también con reformas pedagógicas que exigen un cambio de foco en las políticas. Falta en todos los países una perspectiva sobre cómo pueden, políticas y prácticas, ayudar a los estudiantes a aprender mejor, los docentes a enseñar mejor y las escuelas a ser más efectivas. Así las cosas, invertir en la mejora de los aprendizajes como una prioridad de las políticas requiere de transformaciones curriculares de fondo, formulación de estándares de contenido, desempeño y oportunidades de aprender, así como también políticas pedagógicas que incluyan características y roles de educadores y educandos y organización de procesos y ambientes para lograr los resultados esperados. Este desafío recién empieza en los países de América Latina y, en su desarrollo, se deberán incluir como elementos clave la formación y el desarrollo de la profesión docente y el buen funcionamiento de las escuelas, la participación de los padres y la calidad de la gestión, sin descuidar la importancia que el adecuado financiamiento tiene para lograr estos fines.

Desarrollar y fortalecer la profesión docente

Los sistemas educativos de alto desempeño demuestran que un buen desarrollo de la profesión docente depende de un conjunto de opciones de política aparentemente simples, pero de difícil implementación. Entre ellas se mencionan desarrollar sólidos procesos de selección y capacitación docente, pagar buenos sueldos iniciales y manejar cuidadosamente el estatus de la profesión. En América Latina los esfuerzos se han concentrado en la dignificación de la carrera. Aún queda mucho por andar en cuanto al desarrollo de políticas para mejorar la formación, aumentar las exigencias académicas y vincular los contenidos al conocimiento pedagógico y las prácticas profesionales. Lo mismo respecto de la necesidad de establecer sistemas de incentivos y evaluación por desempeño y crear redes de apoyo y acompañamiento de los docentes, como se hace en países de alto desempeño educativo.

Los nuevos desafíos obligan a fortalecer este campo de políticas y promover prácticas para mejorar la calidad de los aprendizajes. Desde el punto de vista de la formación y selección no estaría de más adaptar políticas de países que aciertan con la forma de reclutar a los docentes y que han desarrollado diversos enfoques para ayudarles a mejorar su desempeño, advertirlos acerca de sus puntos débiles, suministrarles conocimientos precisos de mejores prácticas, promover su liderazgo y motivarlos para llevar a cabo las mejoras necesarias.

Gestión efectiva al servicio de la calidad y la equidad

Las reformas institucionales y las políticas de descentralización de la gestión no trajeron aparejados una política de capacitación para la gerencia de las escuelas públicas ni un debate informado sobre el sentido de los cambios, el porqué de las prioridades o el cómo proceder para lograr los objetivos propuestos. Muchas veces, los cambios en los estilos de gestión y la mayor autonomía derivaron en problemas asociados a desigualdades de origen, sociales y económicas. En otras oportunidades se transfirieron responsabilidades sin los necesarios recursos y asistencia técnica para asumirlas en propiedad.

Cualquiera que sea el caso, la descentralización de la gestión llegó para quedarse y es necesario consolidar y perfeccionar políticas que aciertan y desestimar lo que no dio resultados esperados. Muchas de las políticas en este campo se inscriben en la agenda pendiente del cambio educativo. Entre ellas las que apuntan, por ejemplo, a fortalecer capacidades del Estado para perfeccionar políticas, liderar visiones compartidas, equilibrar y controlar el buen uso de recursos otorgados para propósitos de mejoras de calidad, calidad y eficiencia escolar.

Dos opciones de política parecen concentrar los consensos respecto de la orientación futura de estas reformas. La primera, dejar en manos de la administración central el poder para garantizar y velar por la equidad y calidad en la atención educativa y priorizar el gasto hacia los sectores más desfavorecidos. La segunda, establecer con claridad las competencias de los establecimientos escolares y aportarles recursos –técnicos y financieros– para hacerlas efectivas, al tiempo que se fomenta una cultura de rendición de cuentas.

Las políticas y los programas dirigidos a fortalecer el desarrollo de capacidades gerenciales de los directores de establecimiento, al igual que el acompañamiento técnico-pedagógico a los maestros de escuela para minimizar las potenciales consecuencias negativas que la descentralización puede tener sobre equidad, calidad y desempeño docente, debieran supeditarse a estas políticas²⁷. Para ello, también debiera invertirse en la creación de comunidades de aprendizaje y redes de información y comunicación que faciliten la interacción entre actores sociales y niveles diversos de decisión.

Compromiso estable con el financiamiento y uso efectivo de recursos públicos

El tema del financiamiento es uno de los más complejos en la agenda educativa. Sin importar el monto de recursos que la sociedad asigne a la educación, siempre hay nuevas carencias y necesidades no remediadas. De ahí que este sea un tema abierto al desarrollo de nuevas políticas e identificación de nuevas fuentes de una diversa variedad de agentes, además de los gobiernos.

²⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Educación. La agenda del siglo XXI, *Hacia un desarrollo humano*, Colombia, Tercer Mundo Editores, 1998.

Algo de ello se ha logrado en estas décadas. Existen estrategias para mejorar la eficiencia del sistema, siendo una de ellas el financiar el aumento de las horas de clase en algunos países. En otros, la introducción de tecnologías nuevas a bajo costo y estrategias que se apoyan en actores locales para disminuir costos de personal. Los sistemas de financiamiento compartido para mejorar el gasto por alumno y los bonos o subvenciones escolares son otra alternativa sobre la que se construye para mejorar el rendimiento del sistema. Tanto como utilizar los resultados de las evaluaciones para focalizar la atención educativa en las escuelas más pobres y de peor rendimiento. Sin embargo, aún queda por innovar en materia de reformas para lograr un compromiso financiero estable de la sociedad con el desarrollo educativo en los países y diseñar estrategias que aseguren que, con mayores recursos, se obtendrán mejores resultados.

Experimentar con alternativas que permitan un uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles para lograr objetivos de equidad y calidad es una de las vetas que habría que explorar en forma sostenida. También elevar el gasto por alumno a niveles más cercanos a lo que invierten los países desarrollados y de industrialización reciente que logran resultados exitosos. Algunos cambios en esta dirección incluyen: incrementos del presupuesto destinado a las escuelas más pobres (sobre todo en primaria), reasignación de recursos que financian actividades de escasa relevancia social; invertir una menor fracción del presupuesto al nivel superior de la enseñanza dejando que sus gastos se cubran por los futuros profesionales que recibirán sus beneficios; reasignar recursos hacia el sector prioritario de las escuelas reduciendo las burocracias centrales, y obtener aportes económicos de las familias o aportes del sector privado para apoyar a escuelas y alumnos pobres.

En breve, revisar políticas y reformas, así como redireccionar según lo señale la experiencia, puede ser un buen camino para alcanzar metas acordadas hace casi dos décadas y lograr, finalmente, reducir las diferencias de equidad y mejorar la calidad, deudas que seguimos sin pagar en América Latina, aun cuando los plazos están a punto de vencerse.

Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina¹

Juan Carlos Tedesco

INTRODUCCIÓN

¿Por qué hablamos hoy de gobernabilidad y no seguimos discutiendo, como lo hemos hecho durante las últimas décadas, de descentralización, de autonomía, de mecanismos de evaluación de resultados o de cualquiera de las muchas estrategias que han modificado las tradicionales formas de gestión de nuestros sistemas educativos? No se trata, obviamente, de un mero cambio de palabras. Las reformas de la última década han modificado –o han intentado modificar– las modalidades institucionales con las cuales se administra la educación. Todos los diagnósticos nos indican, sin embargo, que los mismos procedimientos administrativos han provocado resultados muy diferentes según los contextos en los cuales han sido aplicados. No es lo mismo descentralizar en momentos de expansión económica que hacerlo en un momento de crisis y recesión. No es lo mismo dar autonomía a las escuelas en un contexto donde existen una sociedad civil, actores sociales e instituciones locales fuertes, que hacerlo como parte de un proceso de desresponsabilización de la administración central. Para comprender lo que sucede en la gestión de los sistemas educativos, debemos ampliar nuestra mirada y preguntarnos no solo por los procedimientos, sino también por los objetivos que se persiguen y por las condiciones institucionales y políticas que determinan la viabilidad de esos procedimientos. Este cambio de enfoque y de mirada es el que está detrás de este giro conceptual que nos lleva hoy a discutir el tema de la gobernabilidad de los sistemas educativos en lugar de discutir acerca de procedimientos y mecanismos de gestión.

Ampliar la mirada tiene, al menos, dos grandes dimensiones. Por un lado, implica salir de un enfoque teórico basado en disciplinas ligadas a la gerencia de los sistemas, para incorporar niveles de análisis que nos permitan comprender la lógica social, política y cultural que rige los fenómenos de cambio institucional. Por otro lado, implica colocar estos procesos en el marco más general de los problemas de gobernabilidad de la sociedad en su conjunto, superando los enfoques exclusivamente sectoriales que han dominado muchos de los análisis del pasado.

Existen numerosas pruebas que justifican esta mirada más amplia. Por un lado, fenómenos provocados por factores externos al sector educativo, pero que penetran en nuestra esfera de acción.

¹ Este texto se apoya en las ideas expuestas en el artículo “Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina”, publicado en la revista *Pensamiento Educativo*, Facultad de Educación, Pontificia Universidad Católica de Chile, vol. 40, n.º 1, junio de 2007.

Cuando comprobamos, por ejemplo, que un sector importante de los profesores y maestros de nuestras escuelas han perdido la confianza en las instituciones y el sentimiento de orgullo con respecto al patrimonio cultural que deben transmitir, o cuando las escuelas deben incorporar masivamente actividades vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas de alimentación, salud o vestimenta, estamos obviamente frente a situaciones que afectan a la gobernabilidad de los sistemas educativos de la misma manera que afectan a la gobernabilidad de la sociedad en su conjunto.

Pero también existen pruebas de la necesidad de ampliar la mirada que provienen de los propios procesos de administración y gestión educativa. Cuando la descentralización o la mayor autonomía de los establecimientos escolares se produce sin fortalecer la capacidad de la administración central para fijar metas, medir resultados y compensar diferencias, se erosiona la capacidad de quienes tienen la responsabilidad de conducir los sistemas educativos hacia sus objetivos de una educación de calidad para todos. Otro ejemplo lo brindan los sistemas de medición de resultados, que si bien fueron concebidos como uno de los instrumentos clave para el diseño de políticas destinadas a mejorar la calidad, han provocado mayor desconfianza hacia la escuela y hacia sus actores internos y han sido utilizados para justificar mecanismos de selección de alumnos que tienden a incrementar la segmentación, la estigmatización y la fragmentación de la oferta educativa.

En este contexto, la agenda de las políticas educativas requiere ser revisada. Sin pretender ser exhaustivo, nos parece que al menos deberíamos prestar atención a seis puntos, que resumen lo que estimamos más significativo del debate educativo actual: 1) la demanda de sentido; 2) la dificultad para cambiar los sistemas educativos en el contexto del “nuevo capitalismo”; 3) el nuevo papel del Estado; 4) la escasez de recursos y el exceso de demandas; 5) la revalorización de la dimensión pedagógica del cambio educativo, y 6) la tensión entre consenso y conflicto para la definición de estrategias de acción educativa.

GOBERNABILIDAD Y FALTA DE SENTIDO

Los debates sobre la gobernabilidad de los sistemas educativos asumieron, particularmente en las dos últimas décadas, un significativo interés por los procedimientos. *Cómo* hacer las cosas fue el motivo central de los análisis y de las discusiones. Pero poner el acento en el *cómo* implica que sabemos dónde estamos y hacia dónde queremos ir. Ambos supuestos, sin embargo, son de dudosa vigencia en la sociedad contemporánea.

Michel Crozier², en un incisivo análisis crítico del sistema de formación de administradores en Francia, señaló que esta concentración en la búsqueda de soluciones a los problemas había provocado una abundancia de soluciones para problemas que no existían. Aconsejaba, con sentido común, volver a poner el acento en la capacidad para identificar los problemas que se pretende solucionar.

No es este el lugar, obviamente, para hacer ni siquiera un resumen de la situación social contemporánea. El punto sobre el cual creo importante llamar la atención es que uno de los elementos más relevantes del diagnóstico de la situación actual es, precisamente, la ausencia de perspectivas de largo plazo o, para decirlo en términos más filosóficos, la ausencia de sentido.

² Crozier, M., *La crisis de la inteligencia*, Madrid, M.A.P., 1996.

La pérdida de sentido y la ausencia de perspectivas de largo plazo han sido identificadas como los rasgos más significativos del “nuevo capitalismo”, donde la ruptura con el pasado y la incertidumbre acerca del futuro conducen a una fuerte concentración en el presente. Más allá de especificidades propias del nivel o la perspectiva de análisis, autores tan diversos como Alain Minc³, Anthony Giddens⁴, Ulrich Beck⁵, I. Wallerstein⁶, Z. Laïdi⁷ y, más recientemente, Richard Sennett⁸ han señalado este punto con diferentes conceptualizaciones: “dinero loco”, “mundo desbocado”, “mundo incierto”, “déficit de sentido”. En su reciente ensayo sobre la cultura del nuevo capitalismo, Sennett sostuvo que este capitalismo está basado en la idea de “nada a largo plazo”, lo cual tiene consecuencias muy significativas sobre la formación de los sujetos y sobre los procesos de transmisión cultural, tanto en las instituciones públicas (la escuela, particularmente) como en la familia.

Desde este punto de vista, uno de los problemas centrales de la educación actual es manejar la tensión que genera este déficit de sentido, tanto en los procesos pedagógicos y en los vínculos de enseñanza-aprendizaje como en los procesos políticos e institucionales con los cuales se administra la actividad educativa. Al respecto vale la pena recordar una característica propia del proceso educativo: si bien tiene lugar en el presente, la educación transmite un patrimonio y prepara para el futuro. Esta sociedad, donde se rompe con el pasado porque todo es permanentemente renovado y donde el futuro es pura incertidumbre, deja a la educación sin puntos de referencia.

En algunos trabajos anteriores se analizaron estos problemas desde el punto de vista de la lógica de la transmisión cultural. Retomando las hipótesis de D. Wolton⁹ sobre los medios de comunicación, en ellos se sostenía que, mientras que en el capitalismo industrial la cultura se basaba en instituciones que funcionaban sobre la base de la lógica de la oferta, los nuevos mecanismos culturales, en cambio, se basan en la lógica de la demanda. Internet, la TV por cable (y la escuela basada en los mecanismos de responder a las demandas del “alumno-cliente”) invierten el esquema existente en el capitalismo industrial y, en ese sentido, expresan la escasa vocación hegemónica del nuevo capitalismo¹⁰.

Gran parte del debate acerca de la gestión educativa estuvo –y sigue estando– centrada en la discusión acerca de las ventajas de transferir mayor poder a la demanda. La justificación acerca de los procesos de descentralización, autonomía de las escuelas, evaluación e información sobre resultados estuvo basada en la idea de fortalecer la capacidad de los actores locales, las familias, en la definición de la oferta educativa. La experiencia ha demostrado, sin embargo, que es

³ Minc, A., *L'argent fou*, París, Grasset, 1990.

⁴ Giddens, A., *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000.

⁵ Beck, U., *La sociedad del riesgo global*, Madrid, Siglo Veintiuno de España Editores, 2002.

⁶ Wallerstein, I., *Un mundo incierto*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2002.

⁷ Laïdi, Z., *Un mundo sin sentido*, México, Fondo de Cultura Económica, 1007.

⁸ Sennett, R., *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama, 2000.

⁹ Wolton, D., *¿Internet y después?* Buenos Aires, Gedisa, 2000.

¹⁰ Tedesco, J. C., “Educación y hegemonía en el nuevo capitalismo: algunas notas e hipótesis de trabajo”, en *Revista de Educación*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, n.º extraordinario, 2001.

necesario *distinguir entre demanda y necesidad*. Satisfacer demandas no es lo mismo que satisfacer necesidades. La capacidad de demanda está desigualmente distribuida y debemos prestar mucha atención al proceso mediante el cual una necesidad se transforma en una demanda expresada socialmente.

Este escenario abre nuevas perspectivas e interrogantes para el análisis de la gobernabilidad y la dirección de las instituciones educativas, para lo cual es necesario salir del enfoque puramente instrumental. Esto no quiere decir que no debemos ocuparnos de cómo administrar el sistema a la espera de que la sociedad defina sus orientaciones de largo plazo. Quiere decir, en cambio, que en un marco de conflicto, de incertidumbre, de experimentación y de ajuste permanente es muy importante introducir la perspectiva de largo plazo y del sentido de nuestras acciones. Al respecto creo muy importante destacar la relevancia que tiene el concepto de “sociedad justa” para cubrir el déficit de sentido del capitalismo actual. El ideal de justicia social asume hoy un significado renovado, frente a la tendencia a la exclusión, la desigualdad y la fragmentación que muestra el capitalismo ligado a la pura lógica del mercado¹¹.

LA COMPLEJIDAD DEL CAMBIO EDUCATIVO

Las experiencias de las últimas décadas han permitido tomar conciencia de la *complejidad y dificultad que existe para modificar los patrones de funcionamiento de los sistemas educativos*. El balance de las reformas de la década de los años noventa indica que, si bien permitieron aumentar la cobertura e introducir nuevas modalidades e instrumentos de gestión, no han logrado modificar significativamente los resultados de aprendizaje de los alumnos. Los casos de Chile y Francia, para tomar ejemplos de contextos socioeconómicos muy diferentes, son ilustrativos de esta situación.

En Chile todos los indicadores relativos a los insumos del aprendizaje mejoraron, pero esa mejora no tuvo el impacto esperado en los logros de aprendizaje de los alumnos. Los datos disponibles indican que, a partir de los gobiernos democráticos, en Chile la inversión en educación tanto pública como privada se duplicó, la matrícula escolar se expandió en todos los niveles, mejoró significativamente la infraestructura escolar, las escuelas son de tiempo completo, se incrementó la disponibilidad de textos y computadoras por escuela, se modificaron los diseños curriculares y aumentó el salario docente en un 130% en términos reales. Sin embargo, los logros de aprendizaje de acuerdo a los datos del SIMCE indican que hubo una tendencia leve de incremento en los promedios nacionales hasta la mitad de la década, que luego se estancó, y que la distribución social muy inequitativa y estratificada de los aprendizajes no se modificó. Lo mismo sucede en Francia, donde en la última década aumentó la inversión, disminuyeron los alumnos y, sin embargo, los resultados no mejoraron.

Las explicaciones acerca de estas dificultades son diversas. Por un lado, encontramos las que atribuyen estos fenómenos al corporativismo de los docentes, su tradicionalismo y resistencia a las innovaciones. Sin desconocer que este tipo de comportamientos explican una parte del problema, parece importante destacar la importancia de una serie de factores vinculados a las tendencias estructurales del “nuevo capitalismo” basado en el uso intensivo de las tecnologías de la información, en la globalización y en la desregulación de los servicios sociales.

¹¹ Tedesco, J. C., *Educación y sociedad justa*, en *Educación y vida urbana: 20 años de Ciudades Educativas*, Barcelona, Santillana, 2008.

Estas tendencias están provocando impactos muy significativos en la sociedad, bastante alejados de los pronósticos optimistas de inicios de la década de los años noventa. La concentración del ingreso, el aumento de la pobreza, el desempleo y la exclusión social, la fragmentación cultural, la erosión en los niveles de confianza en la democracia como sistema político capaz de responder a las demandas sociales son, entre otros, los fenómenos que caracterizan al “nuevo capitalismo”. En este contexto, si bien la educación es una condición necesaria para garantizar competitividad, empleabilidad y desempeño ciudadano, existen cada vez más dificultades para generar posibilidades de empleos e ingresos decentes para toda la población y para crear un clima de confianza en las instituciones y en los actores políticos de la democracia. En este sentido, el problema ya no se reduce exclusivamente a la dificultad para transformar la educación desde el punto de vista de sus modelos de organización y gestión, sino a las dificultades que tienen los diferentes modelos de gestión educativa para romper el determinismo social de los resultados de la acción escolar.

Los resultados de aprendizaje siempre estuvieron asociados a condiciones materiales y culturales de vida de las familias. Este fenómeno no es nuevo. Lo nuevo es que están cambiando los procesos que generan desigualdad y las características que definen a los diferentes grupos o sectores sociales. En este sentido, es necesario recuperar los resultados de los estudios recientes sobre las nuevas formas que asumen las desigualdades, donde juegan un papel fundamental la construcción social de situaciones de exclusión, de ruptura de los vínculos con la sociedad, de ausencia de proyecto y de perspectivas de futuro. En contextos de este tipo, las relaciones tradicionales entre educación y equidad social deben ser revisadas. Para expresarlo en pocas palabras, es necesario superar el enfoque tradicional donde el esfuerzo se ponía en analizar la contribución de la educación a la equidad social, para postular la necesidad de un nivel básico de equidad y cohesión social como condición necesaria para que sea posible un proceso educativo exitoso¹².

Esta visión sistémica del vínculo entre educación y equidad social tiene consecuencias importantes para las estrategias políticas destinadas a enfrentar el problema de la desigualdad educativa. La consecuencia principal atañe al carácter integral de las estrategias de acción, que se refiere a la articulación de las políticas educativas con la dimensión social de las estrategias de desarrollo y crecimiento económico, donde las políticas destinadas a promover una distribución del ingreso más democrática y la creación de empleos dignos asumen una importancia central.

No es este el lugar para discutir las estrategias para mejorar desde un punto de vista progresivo la distribución del ingreso y las ofertas de empleo. Solo es posible sostener que la expansión de la cobertura educativa, el mejoramiento de los resultados de aprendizaje y las políticas de renovación curricular que permitan aprendizajes relevantes para el desempeño productivo y ciudadano únicamente serán sustentables en el tiempo si van acompañadas por estrategias de crecimiento económico coherentes con esas políticas educativas. La complejidad del cambio educativo está asociada, desde este punto de vista, al agotamiento de una perspectiva puramente *sectorial* de las estrategias de transformación. Es en este agotamiento de la perspectiva sectorial donde se aprecia el déficit de sentido de las políticas. La intersectorialidad tiende a ser percibida como un problema de gerencia. En este nivel, todos reconocen su importancia, pero todos coinciden en lamentar las escasas pruebas de su traducción en el plano operativo de las administraciones públicas. Parece llegado el momento de preguntarse seriamente acerca de las razones por las

¹² Tedesco, J. C., *Educación en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

cuales es tan difícil lograr ese objetivo. Al respecto, lo que queremos señalar es que –sin dejar de reconocer la relevancia de los aspectos gerenciales– la intersectorialidad exige como prerequisite un acuerdo acerca del sentido de las acciones. Es más un problema político que administrativo. Si los ministros de economía, educación y desarrollo social tuvieran las mismas orientaciones de sentido, la coherencia de sus políticas necesitaría menos procedimientos administrativos. En los procesos actuales, el problema es que se ha disociado el desarrollo económico del desarrollo social, y esa disociación no puede ser resuelta por mecanismos gerenciales exclusivamente. En este sentido, la complejidad a la que aludimos más arriba se expresa en el hecho de que el aumento de las exigencias para una gestión eficaz y eficiente en la solución de los problemas de equidad es concomitante con el debilitamiento del Estado y de sus instrumentos de intervención. Este debilitamiento no es homogéneo, pero el análisis de esta problemática nos remite al siguiente tema de la nueva agenda.

EL PAPEL DEL ESTADO

El cambio conceptual con respecto al papel del Estado tanto a nivel nacional como internacional ha asumido características dramáticas a partir de la crisis económica de octubre de 2008. La desregulación no ha producido los resultados esperados por sus propagandistas extremos y hoy se reconoce que las experiencias más exitosas son experiencias mixtas donde el Estado se reserva un fuerte papel en el control de la provisión de los servicios o en la responsabilidad por administrarlos. Si bien las consecuencias más negativas de la desregulación se expresaron en su impacto sobre la equidad y la cohesión, en varios casos la desregulación tampoco ha provocado mayores niveles de eficiencia.

Estamos, en consecuencia, frente a un escenario que demanda mucho más que en el pasado una acción pública destinada a promover mayor participación, pero también mayor homogeneidad en los resultados y mayor cohesión nacional frente a la fragmentación que caracteriza al funcionamiento del sistema educativo. Pero promover igualdad y promover cohesión requieren distintos instrumentos de acción. Con respecto a la igualdad, se abre toda la discusión sobre las políticas compensatorias y la significativa importancia de la educación inicial. Promover más cohesión, en cambio, alude a los mecanismos de gestión y administración que garanticen niveles básicos de integración entre las diferentes jurisdicciones.

La información y los análisis disponibles sobre políticas compensatorias son abundantes. Asimismo, es bastante general el consenso existente acerca de la importancia que reviste la atención temprana para promover igualdad y equidad educativa. Al respecto, los análisis acerca del proceso de reproducción de las desigualdades permiten señalar que, para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres, es fundamental intervenir en el momento donde se produce la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera infancia. Existen numerosas pruebas que indican el escaso poder compensador de las desigualdades que tiene la educación formal, si interviene una vez que las desigualdades ya han sido creadas.

Esta situación sugiere que una parte fundamental de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar de los alumnos de familias desfavorecidas está vinculada con *las condiciones con las cuales los alumnos ingresan en la escuela*. Estas condiciones se refieren a dos tipos de factores distintos: 1) un *desarrollo cognitivo* básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación

y condiciones sanitarias adecuadas, y 2) una *socialización primaria* adecuada mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela. Las políticas al respecto deberían por ello atacar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, para favorecer un proceso de socialización primaria destinado a promover un adecuado desarrollo cognitivo básico. En este universo de acciones, el papel del Estado es fundamental.

Con respecto a la cohesión, los temas más importantes son los que se refieren a la estructura del sistema, los mecanismos de control de calidad a través de exámenes nacionales al final de cada ciclo, así como los instrumentos de acreditación y validez de los títulos, la correspondencia entre las estructuras administrativas de los Ministerios de Educación nacionales y las administraciones locales y el modelo institucional que se otorgue a la instancia administrativa responsable de la medición y evaluación de resultados.

No tendría sentido resumir aquí los aportes que han realizado diferentes especialistas e investigadores sobre estos puntos. Solo nos parece pertinente mencionar dos aspectos a tomar en cuenta en los debates sobre este tema. El primero de ellos se refiere a la necesidad de definir no solo el modelo de estructura administrativa más adecuado a las funciones que cumple cada instancia –nacional o local–, sino el *proceso de transición* de un modelo a otro. Es bien sabido que las estructuras administrativas son el soporte de fenómenos corporativos difíciles de modificar, que exigen complejos procesos de negociación. En este sentido, una de las líneas fundamentales de acción en los procesos de transición de una estructura a otra es la que se refiere al fortalecimiento de la capacidad técnico-pedagógico de las administraciones locales. El segundo aspecto, de carácter más general, se refiere a la necesidad de incluir en la discusión sobre el papel del Estado la dimensión internacional. Los procesos de descentralización están asociados, desde este punto de vista, a la resignificación del Estado nación. Hablar del papel del Estado en estos momentos exige pensar también en términos globales, ya que un conjunto importante de los nuevos problemas que las políticas educativas deben enfrentar no se dirime en el espacio geográfico nacional. Cuestiones como la educación a distancia, los portales educativos, la producción de material pedagógico de soporte digital, la acreditación internacional de títulos, etc., son todos temas sobre los cuales el Estado estará llamado a jugar un papel importante y ese Estado será, seguramente, multinacional.

ESCASEZ DE RECURSOS Y PUGNA POR OBTENERLOS

El tema de la limitación de los recursos financieros siempre ha sido considerado de gran importancia en la política educativa. Hubo períodos de mayor o menor disponibilidad. Es evidente que hemos entrado en una fase de *mayor escasez de recursos y de fuerte aumento de la pugna por obtenerlos*. Desde la dimensión internacional, a partir del 11 de septiembre, el problema de la seguridad y la lucha contra el terrorismo ocuparon un lugar prioritario en términos de financiamiento, desplazando a la ayuda para el desarrollo económico y el combate a la pobreza. En esta misma dimensión, la crisis del 2008 reduce aún más el margen para créditos internacionales o ayuda solidaria en educación.

Pero también se reduce el margen nacional, ya sea por el ritmo más lento de crecimiento económico y por las situaciones de emergencia social que demandan respuestas urgentes. La necesidad de atender situaciones sociales de emergencia que afectan a sectores muy significativos de población redefine los términos de la clásica tensión entre la coyuntura y el largo plazo. En este nuevo

período, la gestión educativa debe moverse en un contexto de “exceso de demandas”, donde para satisfacer a unos hay que postergar a otros, pero donde todas las demandas tienen un alto nivel de legitimidad. La gestión de políticas públicas debe manejar situaciones donde frecuentemente se presentan opciones y conflictos de “pobres contra pobres”: financiar educación o salud, preescolar o universidad, salarios docentes o comedores escolares, por ejemplo. No hay, obviamente, fórmulas de validez universal para estas decisiones, que deben ser tomadas en cada contexto y momento histórico determinados. Solo es posible sostener la necesidad de reconocer que en cada opción se está postergando una demanda legítima y que la confianza en que en el mediano plazo esa demanda será atendida es un factor clave para que la postergación sea aceptada y los niveles de gobernabilidad del sistema sean adecuados.

LA DIMENSIÓN PEDAGÓGICA

Otro punto importante de la agenda actual se refiere a *la dimensión pedagógica de las estrategias de transformación educativa y, en ese contexto, al papel de los docentes*. La lógica predominante en las reformas de los años noventa ponía el acento en el cambio institucional y suponía que instrumentos tales como la medición de resultados, el financiamiento de la demanda, la evaluación de desempeño de los docentes y los cambios en los contenidos curriculares (sea por la vía de la definición de prescripciones curriculares o de estándares de resultados) provocarían una dinámica por la cual los resultados de aprendizajes tenderían a mejorar. La experiencia ha mostrado que estos instrumentos no produjeron los impactos esperados en los procesos de enseñanza-aprendizaje y hoy estamos ante la necesidad de revisar con más profundidad el papel de las variables propiamente pedagógicas del cambio educativo. En este sentido, existe un consenso general acerca de la necesidad de colocar en un lugar central las preguntas acerca de quién y cómo se enseña.

Con respecto a *quién* enseña, algunos estudios recientes confirman que estamos lejos de un cuerpo homogéneo desde el punto de vista de su cultura profesional. El sector docente está compuesto por personas que difieren significativamente con respecto a su estatus socioeconómico, valores, representaciones sociales y opiniones sobre aspectos clave de su desempeño. Pero, por encima de estas diferencias, un aspecto común es el alto nivel de desconfianza de los docentes hacia los responsables de las acciones educativas. A partir de este hecho es necesario reconocer que el restablecimiento de niveles básicos satisfactorios de confianza constituye un requisito necesario para cualquier paso que se pretenda dar en la línea de comprometer a los docentes en los procesos destinados tanto a promover más igualdad como más unidad en las acciones educativas.

La ruptura (si alguna vez existió) de la homogeneidad cultural de los docentes es el resultado de largos períodos de desprofesionalización y de acciones que, de una u otra manera, desestabilizaron la identidad docente. Para enfrentar esta situación se insiste mucho en el carácter *integral* de las políticas, donde los principales componentes son mejorar las condiciones de trabajo, crear sistemas de carrera docente que permitan ascender sin dejar el ejercicio de la enseñanza, diseñar mecanismos de evaluación de desempeño, aplicar políticas que atraigan a la docencia a jóvenes talentosos y modificar las modalidades de formación, tanto inicial como en servicio.

En cuanto a *cómo* se enseña, sabemos que las prácticas no cambian por decretos ni por resoluciones. En este sentido, si bien es cierto que los resultados educativos son mediocres en toda la región y que, por lo tanto, los cambios deberían afectar al conjunto de los docentes, no es menos cierto que el principal problema se registra en las prácticas pedagógicas de los docentes que trabajan con alumnos de los sectores más desfavorecidos. Al respecto, solo quisiéramos aludir

a la necesidad de explorar el concepto de *políticas de subjetividad*, que sugiere algunas líneas de acción específicas para romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje desde las propias metodologías de aprendizaje. Una pedagogía basada en la *confianza* de los educadores con respecto a la capacidad de aprendizaje de los alumnos, en el fortalecimiento de la capacidad de los alumnos para conocerse a sí mismos y definir sus *proyectos* de vida y en la capacidad para construir una narrativa sobre aquello que están viviendo parece ser efectiva para superar las condiciones de adversidad en las cuales se encuentran los alumnos de familias pobres.

EL CONSENSO Y EL CONFLICTO

Por último, quisiera también hacer referencia a los *cambios con respecto al lugar del consenso y del conflicto en los procesos de transformación educativa*. Las experiencias recientes han demostrado que la construcción de consensos en educación es mucho más difícil y compleja de lo previsto. En el mejor de los casos, se pueden obtener acuerdos sobre grandes objetivos, pero el conflicto aparece cuando se trata de concertar estrategias de acción para cumplir con dichos objetivos. Los conflictos se producen tanto interna como externamente al sistema y están muy vinculados a la defensa de intereses corporativos. Al respecto, parece posible sostener que una forma de superar los conflictos corporativos consiste en fortalecer la responsabilidad frente a los desafíos generales. Las últimas décadas han permitido apreciar que el crecimiento económico y la modernización productiva han estado asociadas a un significativo aumento de la desigualdad y la exclusión social. El logro de la equidad y la cohesión social depende fundamentalmente de la voluntad política, de la existencia de acuerdos, consensos, pactos o como se los quiera llamar, que pongan dirección y sentido al comportamiento de las variables económicas.

La pregunta crucial que se deriva de este planteo es ¿cuánto consenso existe en nuestros países acerca de este proyecto de crecimiento con equidad? ¿Hasta dónde existe un acuerdo que trascienda el mero reconocimiento retórico y se traduzca en acciones, estrategias y políticas concretas? Obviamente, la respuesta a estos interrogantes forma parte del debate político general y los métodos para resolverlos son los propios de la democracia. Pero asumimos que orientar las estrategias educativas hacia objetivos vinculados a promover más igualdad y más cohesión forman parte de un proyecto de este tipo. Sin ese proyecto, estos objetivos pierden sentido o quedan solo como objetivos puramente sectoriales.

COMENTARIOS FINALES

Quisiera finalizar resumiendo estas observaciones en dos grandes mensajes y un interrogante para la reflexión. El primero de ellos se refiere a la necesidad de tomar conciencia de que estamos ante opciones alternativas acerca del tipo de sociedad que queremos. No se trata de revivir el viejo debate entre capitalismo y socialismo, sino de asumir que el dilema pasa por una sociedad justa o injusta y cuáles son los grados de injusticia que estamos dispuestos a tolerar. Ese eje divide las opciones y las estrategias de acción y la educación constituye un factor clave en las estrategias para lograr mayores niveles de justicia.

El segundo mensaje se refiere a las estrategias específicas de acción. En este punto es necesario adoptar criterios basados en diagnósticos contextualizados. No hay fórmulas de gobierno y de gestión de validez universal y todo depende del camino que tracemos entre el punto de partida y el punto de llegada. Las mayores dificultades siempre aparecen en los trayectos de transformación y esto supone que los diagnósticos no deben referirse solamente a las carencias, sino también a los

recursos disponibles, los obstáculos previsibles para los procesos de transformación, las alianzas y los conflictos, los tiempos y las secuencias de acción.

El interrogante se refiere a ¿qué queremos gobernar? Michel Foucault, en sus clásicos estudios sobre el poder, describió con gran lucidez el cambio histórico producido por la modernidad. Según su análisis, el cambio consistió en que en lugar de gobernar territorios se comenzó a gobernar poblaciones. Gobernar a la población implicó crear instituciones de socialización controladas por el Estado, como la escuela, y agentes de socialización especializados en esa tarea, como los maestros y profesores.

En las nuevas condiciones sociales posmodernas, con demandas crecientes de reconocimiento a la diversidad y la erosión de todos los factores tradicionales de cohesión social, estamos ante la necesidad de gobernar personas, individuos o, más filosóficamente, *sujetos*.

El gran interrogante para nuestros países, como siempre, consiste en cómo manejar simultáneamente tiempos históricos diferentes. No hemos salido en muchos casos de situaciones feudales donde ni siquiera gobernamos el territorio y ya enfrentamos las demandas de reconocer al individuo. La complejidad de la tarea es enorme, tanto en términos teóricos como políticos. Pero la complejidad no debería ser una excusa para paralizarnos, sino un motivo para el entusiasmo y la aventura.

La atención educativa a la diversidad: las escuelas inclusivas

Rosa Blanco

EXCLUSIÓN EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA

La exclusión social y educativa son fenómenos crecientes en todos los países del mundo y especialmente preocupantes en América Latina, que se caracteriza por ser la región más inequitativa del mundo y por tener sociedades altamente segmentadas. Las desigualdades entre y al interior de los países, el desarraigo producido por las migraciones o el éxodo rural, el desigual acceso a las nuevas tecnologías de la información y a la sociedad del conocimiento, o la ruptura de las solidaridades tradicionales excluyen a numerosos individuos y grupos de los beneficios del desarrollo y conllevan una crisis del vínculo social (UNESCO, 1996), otorgando una nueva importancia a la cohesión y la justicia social.

Existe una relación dialéctica entre inclusión educativa y social porque, si bien la educación puede contribuir a la movilidad social y a la igualdad de oportunidades para participar en las diferentes áreas de la vida social, no es menos cierto que la educación por sí sola no puede compensar las desigualdades sociales ni eliminar las múltiples formas de exclusión y discriminación presentes en la sociedad y en los sistemas educativos, siendo necesaria una mínima equidad social que asegure las condiciones mínimas que hagan posible el aprendizaje (Tedesco, 2004a). Un sistema educativo justo que asegure la democratización en el acceso y la apropiación del conocimiento es esencial para fortalecer la cohesión y el sentido de pertenencia a la sociedad.

Todos los países reconocen el derecho a la educación para todos sus ciudadanos, pero en la práctica es posible constatar que este derecho es para “casi todos”. América Latina ha tenido grandes avances en cobertura, pero todavía hay alrededor de un 3,4% de la población en edad de cursar la educación primaria excluida de las oportunidades educativas, y un 2,4% deserta en el primer grado (UNESCO, 2008). El acceso a la educación secundaria, fundamental para tener mayores oportunidades de acceder al mundo laboral y salir de la pobreza, todavía es baja en algunos países, especialmente en el caso de los estudiantes de contextos más desfavorecidos, y las tasas de abandono siguen siendo altas; alrededor del 30% de la población entre 20 y 24 años no ha culminado la secundaria baja y el 50% no ha concluido la secundaria alta (OREALC/UNESCO, 2007b). Los índices de analfabetismo se han reducido significativamente en algunos países, pero el número de analfabetos de 15 o más años en la región asciende a 38,2 millones, de los cuales el 55% son mujeres (UNESCO, 2008).

El gran aumento en cobertura no ha sido acompañado de medidas efectivas que garanticen la permanencia en el sistema escolar ni la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de todos los estudiantes. Aquellos que provienen de los sectores de menores recursos, zona rural,

pueblos originarios o afrodescendientes son quienes, por situación estructural, presentan mayores índices de repetición y deserción, y tienen inferiores resultados de aprendizaje. En cuanto al género, hay prácticamente paridad entre varones y mujeres en educación primaria y secundaria, e incluso en algunos países las tasas de escolarización de los varones en el segundo ciclo de secundaria son menores que las de las mujeres. No obstante, estas se encuentran en situación de desigualdad en el mundo laboral, lo cual reafirma que, si bien ningún cambio social es posible sin la educación, esta no es suficiente para lograr una mayor equidad e inclusión social.

La injusticia en educación no se limita a la exclusión de quienes están fuera de la escuela, porque nunca han accedido a ella o la abandonan debido a la repetición, la falta de pertinencia de la educación, los obstáculos económicos o las circunstancias de vida de los estudiantes. La injusticia también afecta a quienes estando escolarizados son discriminados o segregados por su etnia, género, su procedencia social, sus características personales o situaciones de vida, o a quienes reciben una educación de baja calidad y no logran aprender lo necesario para participar en la sociedad y realizar su proyecto de vida, lo cual limita seriamente su inclusión en la sociedad. Romper el círculo vicioso de la exclusión educativa y social requiere en primer lugar visibilizar a los excluidos, porque no todos los marginados son “igualmente visibles”, identificar los obstáculos que enfrentan en los ámbitos educativo y social, y desarrollar políticas intersectoriales que den respuesta integral a sus necesidades.

SIGNIFICADO Y SENTIDOS DE LA EDUCACIÓN INCLUSIVA

La situación anteriormente señalada justifica la importancia de otorgar un lugar central a las políticas de inclusión. Con frecuencia se piensa que la inclusión está relacionada con los estudiantes que viven en contextos de pobreza y, sobre todo, con la participación de los alumnos con necesidades educativas especiales en la escuela común. Es decir, se está asimilando el movimiento de inclusión con el de integración, cuando se trata de enfoques con una visión y foco distintos que conducen a políticas y prácticas educativas diferentes.

La UNESCO (2005a) define la educación inclusiva como un proceso orientado a responder a la diversidad de los estudiantes incrementando su participación y reduciendo la exclusión en y desde la educación. Está relacionada con el acceso, la permanencia, la participación y los logros de todos los estudiantes, con especial énfasis en aquellos que, por diferentes razones, están excluidos o en riesgo de ser marginados, constituyendo un impulso fundamental para avanzar en la agenda de Educación para Todos. Si bien hay diferencias entre países y escuelas, los más excluidos o discriminados son los estudiantes con necesidades especiales, los que proceden de pueblos originarios o afrodescendientes, los que viven en contextos de pobreza, los niños que viven o trabajan en la calle, los niños migrantes, los que son portadores de VIH/SIDA o adolescentes embarazadas.

El foco de la inclusión es más amplio que el de la integración, ya que mientras la finalidad de esta es asegurar el derecho de las personas con necesidades educativas especiales, u otros grupos tradicionalmente excluidos, a educarse en las escuelas comunes, la inclusión aspira a ofrecer una educación de calidad para todos, ampliando el foco desde algunos grupos a todos los estudiantes. Esto significa que la inclusión tiene que ser un eje central de las políticas educativas y una responsabilidad del sistema educativo en su conjunto.

El centro de atención es también de naturaleza distinta. En la integración, los estudiantes que se incorporan a las escuelas comunes se tienen que “asimilar” a la escolarización disponible

(currículo, métodos, valores y normas), independientemente de su lengua materna, su cultura, capacidades o situaciones de vida. Los sistemas educativos se mantienen inalterables y las acciones se centran más en la atención individualizada a “los alumnos integrados” (programas, individuales, estrategias y materiales diferenciados, profesores especializados, etc.) que en modificar los factores del contexto y de la enseñanza que limitan el acceso, la participación y el aprendizaje de todos (Blanco, R., 2008b).

En la inclusión, sin embargo, la principal preocupación es la transformación de los sistemas educativos y sus escuelas para que puedan acoger a todos los estudiantes de la comunidad y den respuesta a la diversidad de sus necesidades de aprendizaje. Esto significa avanzar hacia “diseños universales”, en los que la oferta educativa, los espacios de aprendizaje, el currículo, la enseñanza y la evaluación se diversifiquen y den cabida a las necesidades de todos los estudiantes, en lugar de planificar pensando en “un inexistente alumno promedio” (en cuanto a capacidades, necesidades, cultura o lugar de residencia) y luego realizar acciones individualizadas o diseños especiales para dar respuesta a las necesidades de aquellos estudiantes o grupos que no han tenido cabida en una propuesta educativa que se inscribe en una lógica de la homogeneidad y no de la diversidad. (Blanco, 2008b)

La educación inclusiva es indispensable para hacer efectivo el derecho a una educación de calidad en igualdad de condiciones y sin ningún tipo de discriminación

El derecho a la educación está ampliamente reconocido en el ámbito internacional y en las legislaciones de todos los países, pero este derecho se puede entender de manera amplia o restringida. En muchos casos se concibe como el mero acceso a la escolarización, lo cual conduce al desarrollo de políticas orientadas a aumentar la cobertura en desmedro de la calidad y la igualdad de oportunidades. Una concepción más ambiciosa del derecho a la educación aspira a que esta sea de igual calidad para todos, promoviendo los aprendizajes necesarios para el desarrollo personal y la participación en la sociedad, y el conocimiento y la vivencia de los derechos humanos.

En muchos países la calidad de la educación se asocia a criterios de eficacia y eficiencia, valorando aspectos tales como los niveles de acceso y conclusión de estudios, los índices de repetición y deserción, o los resultados de aprendizajes, especialmente en las áreas de lenguaje y matemáticas. Si bien estas dimensiones son importantes, desde un enfoque de derechos son insuficientes, una educación de calidad ha de ser además relevante, pertinente y equitativa¹ (OREALC/UNESCO, 2007a).

La *relevancia* hace referencia a las finalidades y contenidos de la educación. Una educación es de calidad si promueve el desarrollo de las competencias necesarias desde el punto de vista de las exigencias sociales y del desarrollo personal, es decir, si prepara para participar en la actual sociedad del conocimiento, acceder al mundo laboral y desarrollar el proyecto de vida en relación con los otros y ejercer la ciudadanía. Desde la perspectiva de la UNESCO (1996), la educación ha de promover de forma equilibrada los cuatro pilares del aprendizaje: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser y a vivir juntos.

¹ Estas dimensiones fueron adoptadas por los ministros de Educación de América Latina y el Caribe, en la Declaración de la II reunión intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe, Buenos Aires, 29 y 30 de marzo de 2007.

La *pertinencia* alude a la necesidad de que la educación sea significativa para personas de distintos contextos sociales y culturas, y con diferentes capacidades, motivaciones e intereses, de forma que puedan apropiarse de los contenidos de la cultura, mundial y local, y construirse como sujetos en la sociedad, desarrollando su autonomía, autogobierno y su propia identidad (OREALC/UNESCO, 2007a). Difícilmente las personas podrán construir las competencias necesarias desde el punto de vista de las exigencias sociales y del desarrollo personal, si no se consideran las diferencias individuales para aprender que son fruto de su origen social y cultural y sus características individuales.

La *equidad*, finalmente, significa que cada persona reciba los recursos y ayudas que requiera para estar en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas y aprender a niveles de excelencia, de forma que la educación no reproduzca las desigualdades de origen de los estudiantes ni condicione sus opciones de futuro. Para lograr los máximos niveles de excelencia y de equidad, es necesario promover ofertas diferenciadas, que den respuesta a distintas necesidades, estableciendo mecanismos de regulación por parte del Estado, que eviten la desigualdad, y proporcionando más recursos a los centros educativos con mayores necesidades (Marchesi y Martín, 1998).

Para que el derecho a una educación de calidad sea garantizado con justicia tiene que ser reconocido y aplicado igualitariamente a todas las personas, sin ningún tipo de discriminación. La inclusión de cualquier grupo pasa por una igualdad de derechos y por el respeto de sus libertades para lograr que todas las personas “sientan que forman parte” de la escuela y de la comunidad. En el ámbito de la educación, el instrumento internacional más importante contra la discriminación es la Convención contra la Discriminación en Educación (UNESCO, 1960). En ella se considera la discriminación como cualquier distinción, exclusión, limitación o preferencia basada en la raza, género, lengua, religión, motivos políticos u otros tipos de opinión, origen social y económico, país de origen, que tiene como propósito o efecto: limitar a determinadas personas o grupos su acceso a cualquier tipo y nivel educativo; proporcionar a determinadas personas una educación con estándares inferiores de calidad; establecer o mantener sistemas educativos o instituciones separadas para personas o grupos; o infligir a determinadas personas o grupos un trato incompatible con la dignidad humana. Si se concibe el derecho a la educación de forma más amplia, una significativa proporción de la población está excluida de este derecho.

La inclusión es un medio fundamental para la construcción de sociedades más justas, democráticas e igualitarias

El desarrollo de sociedades más justas e igualitarias solo será posible si todas las personas, y no solo quienes pertenecen a las clases y culturas dominantes, reciben una educación de similar calidad que les permita aprender a niveles de excelencia, y si se favorece la interacción de estudiantes de diferentes contextos sociales, culturas y con distintas capacidades y experiencias de vida. La verdadera igualdad de oportunidades pasa por la igualdad de capacidades para actuar en la sociedad y por aumentar las posibilidades de las personas para optar y decidir (Sen, A., 1999); por ello es preciso avanzar hacia políticas sociales que sitúen a las personas en el centro de un proceso de desarrollo humano sostenible, garantizando unos beneficios mínimos para toda la población que les permitan vivir con dignidad, valorando la diversidad y respetando los derechos de todas las personas con el fin de construir sociedades más justas e igualitarias de forma estable.

El interés por la equidad como objetivo de las políticas educativas, a través de diferentes estrategias como la focalización, la discriminación positiva o la acción afirmativa, adquirió mayor fuerza en la década de los noventa, pero no fue la principal prioridad de los sistemas educativos, más preocupados por la calidad en términos de eficacia y eficiencia, lo cual explicaría la persistencia de las desigualdades y la segmentación de los sistemas educativos de muchos países de la región. Las políticas de focalización, prolongadas en el tiempo, pueden terminar estableciendo un régimen segmentado en la calidad de las prestaciones: educación y salud para pobres y para el resto (CEPAL, 2005).

Para avanzar hacia una mayor inclusión educativa y social es preciso que la equidad sea una preocupación central en la toma de decisiones de las políticas educativas de carácter general y no reducirse a medidas de carácter periférico orientadas a corregir los efectos secundarios de políticas que no se inscriben en una lógica de justicia (García-Huidobro, 2005). Las políticas de focalización no han logrado el impacto deseado dada la magnitud de las desigualdades en la región y su enfoque homogeneizador. La equidad no significa tratar a todas las personas igual, sino dar más a quien más necesita y, sobre todo, ofrecer a cada persona los recursos y ayudas que requiere para estar en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas y lograr resultados de aprendizaje equiparables. Para alcanzar este objetivo es preciso hacer una redistribución equitativa de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros, estimando cuál es el costo de ofrecer una educación de igual calidad en distintos contextos y a personas con diferentes necesidades, y prestando mayor importancia a medidas de carácter preventivo, como la educación y cuidado de la primera infancia, y el desarrollo de sistemas de apoyo para las escuelas y estudiantes con mayores necesidades.

La inclusión implica una visión diferente de la educación basada en la diversidad

La ampliación de la duración de la educación obligatoria y el gran aumento logrado en cobertura en todos los países han tenido como consecuencia que una mayor diversidad de alumnos acceda a la educación; sin embargo, los sistemas educativos siguen funcionando con esquemas homogeneizadores que excluyen a numerosos estudiantes de las oportunidades educativas. La atención a la diversidad está condicionada por la función que se atribuya a la educación y por la concepción que se tenga de desarrollo humano, del aprendizaje y las diferencias.

Todos los estudiantes son diferentes

Todos los seres humanos tenemos una serie de características que nos asemejan y otras que nos diferencian, haciendo que cada persona sea única y singular. La diversidad es una realidad compleja que no se reduce a ciertos grupos de la sociedad. Además de las diferencias entre grupos (nivel socioeconómico, culturas, género, etc.), existen diferencias individuales dentro de cada grupo (capacidades, intereses, motivaciones, concepciones del mundo) y al interior de cada individuo (las personas van adquiriendo múltiples identidades a lo largo de la vida por la vivencia de nuevas experiencias). Cada estudiante es portador de un conjunto de diferencias haciendo que el proceso de aprendizaje sea único e irrepetible en cada caso. La atención a la diversidad se refiere, por tanto, a cualquier alumno y no solo a aquellos “tradicionalmente considerados diferentes”, como los alumnos con necesidades educativas especiales, de pueblos originarios o afrodescendientes, o minorías lingüísticas, aunque las necesidades educativas de estos pueden tener una mayor especificidad y requerir mayores recursos y ajustes para ser atendidas.

La educación ha de dar respuesta de forma equilibrada a lo común y lo diverso, contribuyendo a la toma de conciencia de las semejanzas e interdependencia entre todos los seres humanos (necesidad de pertenencia) y al reconocimiento de la diversidad de la especie humana (necesidad de ser único). Tradicionalmente, la balanza se ha inclinado hacia lo común, considerando las diferencias de forma marginal, lo cual se ha traducido en altos índices de repetición y deserción y bajos niveles de aprendizaje. El desafío ahora es avanzar hacia una mayor valoración de la diversidad sin olvidar lo común entre los seres humanos, porque acentuar demasiado lo que nos diferencia puede conducir a la intolerancia, la exclusión o a posturas fundamentalistas que limiten el desarrollo de las personas y de las sociedades, o que justifiquen, por ejemplo, la elaboración de currículos paralelos para las diferentes culturas, o para las personas con necesidades educativas especiales.

Diversidad no es lo mismo que desigualdad

Es importante no confundir diversidad con desigualdad, aunque los límites entre ambos conceptos no son siempre nítidos, porque las diferencias pueden derivar en desigualdades cuando las personas no pueden participar de los bienes sociales, económicos o culturales en igualdad de condiciones. Mientras que las diferencias son inherentes a la naturaleza humana, las desigualdades se producen por circunstancias externas: cuando se establecen asimetrías entre las personas o grupos, cuando las diferencias se utilizan para segregar, seleccionar o discriminar a los estudiantes, o cuando se brinda una atención educativa homogeneizadora que no respeta ni se ajusta a la diversidad.

En América Latina muchas diferencias van de la mano con la desigualdad. Los niños que proceden de pueblos originarios o afrodescendientes, de familias migrantes, que viven en la zona rural o en contextos de pobreza, o que tienen diferentes capacidades se encuentran en una situación de desigualdad en cuanto al acceso a los diferentes niveles educativos y a los logros de aprendizaje, debido a numerosos factores, como la falta de escuelas o escuelas incompletas, la escasa pertinencia del currículo y de los métodos de enseñanza, la rigidez y homogeneidad de la oferta educativa, los obstáculos económicos, la falta de acceso a las tecnologías de la información y comunicación y las características y la escasez de recursos de sus familias y de las comunidades en las que viven.

La educación tiene la obligación moral de eliminar o minimizar las desigualdades sin anular o desvalorizar las diferencias, ya que los tratamientos uniformes profundizan las desigualdades y atentan contra el derecho a la propia identidad. La igualdad ha de entenderse como el disfrute de iguales derechos y posibilidades (legales y reales) que permiten la libertad práctica de optar y decidir. La diversidad personal y cultural hace referencia a las distintas formas de sentir, pensar, vivir y convivir (CMPR, 1999).

Las diferencias no son una dificultad, sino una oportunidad

El enfoque homogeneizador de la educación, basado en las semejanzas de los estudiantes y en la percepción de las diferencias desde criterios normativos, ha conducido a considerar estas como “anomalías” o “dificultades” y ha tenido como consecuencia que aquellos estudiantes que no encajan en los estándares establecidos como “normales” sean objeto de servicios segregados o simplemente excluidos. En todos los países se desarrollan iniciativas para atender las necesidades de determinados grupos que no tienen cabida en las propuestas educativas generales, dada su uniformidad, en muchos de los cuales subyace una concepción de las diferencias como “déficit

o carencia”, por lo que sus acciones están orientadas a “compensar” lo que falta a ciertos grupos o individuos para llegar a una “supuesta condición normal”, confundiendo así diversidad con desigualdad.

Por el contrario, concebir las diferencias como algo normal en los seres humanos que nos enriquece a todos conduce a políticas y prácticas educativas diferentes. Desde esta lógica se apuesta por el desarrollo de escuelas en las que todos los estudiantes de la comunidad se eduquen juntos, y la diversidad constituya un eje central en la definición de las políticas educativas generales en lugar de ser objeto de programas diferenciados. Esto se concreta, por ejemplo, en una educación intercultural para todos, un enfoque de igualdad de género, un currículo flexible que pueda ajustar y enriquecer en función de las características de los contextos y necesidades de aprendizaje de los alumnos, calendarios escolares flexibles según las necesidades de los diferentes contextos, métodos de enseñanza culturalmente pertinentes y sistemas de apoyo para las escuelas con mayores necesidades.

En muchos casos, las diferencias se convierten en “dificultades de aprendizaje o de participación” debido a la falta de ajuste de la oferta educativa y de la enseñanza a las distintas necesidades de los estudiantes y a la desvalorización de lo que estos aportan al proceso de aprendizaje. El progreso de los alumnos no depende solo de sus características personales, sino del tipo de oportunidades y apoyos que se les brindan o no se les brindan, por lo que el mismo estudiante puede tener dificultades de aprendizaje y de participación en una escuela y no tenerlas en otra, dependiendo de cómo se aborde en cada una la diversidad. Desde el enfoque de la inclusión, el problema no es el niño, sino el sistema educativo y las escuelas. Las barreras al aprendizaje y la participación aparecen en la interacción entre el alumno y los distintos contextos: las personas, políticas, instituciones, culturas y las circunstancias sociales y económicas que afectan a sus vidas. En este sentido, las acciones han de estar dirigidas principalmente a eliminar las barreras físicas, personales e institucionales que limitan las oportunidades de aprendizaje y el pleno acceso y participación de todos en las actividades educativas (Ainscow, M. y Booth, T., 2000).

EL DESARROLLO DE ESCUELAS INCLUSIVAS O ESCUELAS PARA TODOS

La tensión entre segregación e inclusión está presente en todos los sistemas educativos del mundo. En algunos países se busca proporcionar a todos las mismas oportunidades para aprender promoviendo el desarrollo de escuelas que den cabida a la diversidad del alumnado, mientras que en otros se tienen diferentes tipos de escuelas para distintos grupos de alumnos. Una escuela inclusiva es en esencia una escuela democrática y plural que acoge a todas las personas de la comunidad, sin mecanismos de selección o discriminación de ningún tipo, y transforma su cultura, organización y propuesta pedagógica para que todos los estudiantes participen y tengan éxito en su aprendizaje.

Una cultura inclusiva se caracteriza por un ambiente de acogida y apoyo, en el que todas las personas de la comunidad educativa son igualmente respetadas y valoradas, y en el que se tiene la firme creencia de que todos los estudiantes pueden tener éxito en su aprendizaje si reciben los recursos y las ayudas necesarias. Las escuelas inclusivas parten del supuesto de que los alumnos con capacidades y experiencias distintas aprenden mejor juntos interactuando entre ellos, por lo que el aprendizaje cooperativo es una estrategia privilegiada. La participación es otro elemento fundamental de una escuela inclusiva y un derecho fundamental de los estudiantes, que requiere ofrecer múltiples oportunidades para que todos participen lo más posible del currículo y de

las actividades escolares, así como establecer canales de gobierno democrático, de forma que toda la comunidad educativa esté involucrada en la toma de decisiones que le afecta.

Las escuelas inclusivas favorecen el aprendizaje de todos los estudiantes y la integración y cohesión social

La heterogeneidad u homogeneidad en los agrupamientos de los estudiantes es un debate constante en los sistemas educativos. Las escuelas homogéneas impiden a los estudiantes aprender de otros con experiencias distintas a las propias y no contribuyen al fortalecimiento de la ciudadanía ni a la democracia. Las escuelas heterogéneas, por el contrario, aseguran la igualdad de oportunidades, son más innovadoras, logran mejores aprendizajes y un mayor desarrollo profesional de los docentes (Ainscow, M., 2001).

Los beneficios de la diversidad en el aprendizaje están ampliamente documentados. Numerosos autores han mostrado el efecto positivo de los pares en el rendimiento académico, las relaciones interpersonales y el desarrollo personal. Los resultados de PISA 2003 (OCDE, 2004) muestran que la existencia de diferentes formas de selección académica no tiene una relación significativa con el nivel global del desempeño de los países, explicando entre un 6 y un 10% de la varianza de los resultados y, sin embargo, atentan contra la equidad. Por su parte, el Segundo Estudio Comparativo y Explicativo (SERCE, 2008) ha constatado que la segregación escolar por condiciones socioeconómicas y culturales afecta negativamente al aprendizaje, siendo la segunda variable en importancia para explicar el nivel de desempeño de los estudiantes, especialmente en el área de lenguaje.

La segregación, además de ser un acto discriminatorio, genera fuertes desigualdades y reproduce la segmentación social y la fragmentación cultural. El hecho de que determinadas escuelas sean excluyentes conlleva que aquellas que aceptan a todos, especialmente las públicas de contextos más desfavorecidos, terminen concentrando un alto porcentaje de estudiantes con mayores necesidades educativas que no pueden ser atendidas adecuadamente con los recursos disponibles, por lo que difícilmente se podrá ofrecer una educación de calidad a todos los alumnos. Se da entonces la paradoja de que las escuelas que reciben a todos, haciendo efectivo el derecho a la educación, se encuentran en una situación de desventaja, especialmente en aquellos sistemas educativos donde los incentivos están asociados a los resultados de aprendizaje de los alumnos (Blanco, 2008a).

Es preciso revisar las políticas de admisión y adoptar medidas legales para que no se haga discriminación alguna en la admisión de los alumnos en las escuelas públicas, o financiadas con fondos públicos, de forma que haya una distribución equilibrada en los centros de aquellos estudiantes con mayores necesidades. No obstante, igualmente habrá escuelas que por diferentes causas tendrán un mayor porcentaje de estos estudiantes, y será necesario desarrollar sistemas de apoyo y proporcionar recursos adicionales para asegurar que tengan éxito en su aprendizaje.

Las escuelas inclusivas son un medio fundamental para aprender a vivir juntos y construir la propia identidad

La diversidad implica participar en los valores democráticos y cultivar la solidaridad. Una de las finalidades que se atribuye a la educación en los diferentes instrumentos de carácter internacional es la de fomentar la comprensión, la tolerancia y las relaciones entre todas las naciones, grupos religiosos o raciales, y el mantenimiento de la paz. Para lograr este objetivo es imprescindible

que los niños y jóvenes tengan la oportunidad de educarse en escuelas que eduquen en y para la diversidad, desarrollando valores y actitudes de solidaridad y valoración de las diferencias, y respetando los valores del pluralismo, la comprensión mutua y la paz; es decir, aprendan a vivir juntos (UNESCO, 1996).

La percepción y la vivencia de la diversidad permiten, por otra parte, construir y reafirmar la propia identidad y distinguirse de otros. El ser humano se realiza plenamente como miembro de una comunidad y una cultura, pero también en el respeto a su individualidad, por lo que otro aspecto fundamental de la educación ha de ser “aprender a ser”, que es fundamental para conocerse y valorarse a sí mismo y construir la propia identidad, para actuar con creciente capacidad de autonomía, de juicio y de responsabilidad personal en las distintas situaciones de la vida (UNESCO, 1996).

La inclusión en la sociedad o en la escuela no puede hacerse a costa de negar o desvalorizar la identidad personal y cultural porque, además de vulnerar un derecho fundamental de las personas, no se logrará una verdadera participación ni un aprendizaje efectivo. Los estudiantes que pertenecen a los grupos sociales y culturas con menor vinculación a la cultura escolar tienen normas, valores, creencias, comportamientos y visiones del mundo que no son considerados en los procesos de enseñanza y aprendizaje, lo cual conduce a un sentido de no pertenencia y a un menor progreso que en muchos casos termina en el abandono de la escuela. La desvalorización de los saberes y experiencias que aportan los estudiantes dificultará que realicen aprendizajes significativos, desmotivándose al no percibir la pertinencia de los contenidos en relación consigo mismos y con su contexto.

POLÍTICAS PARA LA ATENCIÓN A LA DIVERSIDAD Y EL DESARROLLO DE ESCUELAS INCLUSIVAS

La respuesta a la diversidad, condición esencial de una educación de calidad para todos, es probablemente el principal desafío que enfrentan las escuelas y los docentes en la actualidad, porque exige cambios profundos en las concepciones, actitudes, el currículo, las prácticas pedagógicas, la formación de los docentes, los sistemas de evaluación y la organización y cultura de las escuelas. Avanzar hacia sistemas educativos inclusivos requiere que las políticas se muevan en al menos tres direcciones: desde enfoques homogéneos a políticas que consideren la diversidad con igualdad; desde el trabajo aislado de los docentes al trabajo colaborativo con diferentes actores, y desde sistema educativo y políticas sectoriales a la sociedad educadora y políticas intersectoriales.

Avanzar desde enfoques homogéneos y estandarizados a políticas que consideren la diversidad con cohesión social²

Ofrecer una educación de calidad a la diversidad del alumnado exige transitar desde un enfoque homogeneizador, en el que se ofrece lo mismo a todos, que suele reflejar las aspiraciones de las culturas y clases dominantes y profundiza las desigualdades, a enfoques que consideren la diversidad de identidades, necesidades y capacidades de las personas, valorando las diferencias

² Recomendación adoptada en la Segunda Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación, PRELAC II, celebrada en la ciudad de Buenos Aires, los días 29 y 30 de marzo de 2007.

como algo que enriquece los procesos de enseñanza y aprendizaje (OREALC/UNESCO, 2007a). El punto clave es cómo avanzar hacia una educación que asegure la igualdad respetando al mismo tiempo la diversidad sin caer en opciones educativas excluyentes o de desigual calidad.

Las políticas y prácticas a favor de la igualdad pueden anular la diversidad, pero también puede ocurrir que las políticas y las prácticas que promueven la diversidad mantengan, enmascaren o fomenten algunas desigualdades (Sacristán, G., 1999). Lograr un equilibrio entre la atención a la diversidad y la cohesión social requiere que existan unos principios, orientaciones y aprendizajes comunes para todos, que aseguren la igualdad de oportunidades, diversificando al mismo tiempo la oferta educativa, el currículo, las prácticas pedagógicas y los sistemas de evaluación para atender a las diferencias.

Oferta educativa diversificada equivalente en calidad

El desafío es ofrecer diferentes opciones, equivalentes en calidad, para atender a la diversidad de necesidades de las personas y a las características de los contextos en los que se desarrollan y aprenden. La diversificación de la oferta educativa (modalidades y trayectorias educativas formales y no formales, y lugares de aprendizaje) y el establecimiento de puentes entre las diferentes etapas y modalidades son aspectos clave para hacer efectivo el aprendizaje a lo largo de la vida, ofreciendo múltiples oportunidades de ingreso y egreso para quienes desean completar o proseguir estudios, lo cual es un problema importante en la región, dados los altos índices de abandono escolar. La diversificación de la oferta educativa debe acompañarse de mecanismos y estrategias que contribuyan a fortalecer la demanda por una educación de calidad de aquellas personas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, porque su mayor acceso a la educación no ha significado necesariamente mayores oportunidades para aprender.

Para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, el Estado tiene la obligación de proveer instituciones y programas educativos suficientes a lo largo del país, y que estos sean accesibles para todos. La accesibilidad involucra dos dimensiones: la accesibilidad física, escuelas que sean seguras y que estén a una distancia razonable, eliminación de barreras arquitectónicas, o modalidades que utilicen las nuevas tecnologías; y la accesibilidad económica, eliminando los obstáculos económicos que limitan el derecho a la educación y asegurando la gratuidad de la educación obligatoria y de la escuela pública.

Currículos y procesos pedagógicos centrados en las necesidades de todos los estudiantes y contextos

Uno de los elementos fundamentales de la inclusión es promover la máxima participación de todos los estudiantes en el currículo y las actividades educativas para que tengan éxito en su aprendizaje. La atención a la diversidad requiere avanzar hacia el diseño de “currículos universales” que consideren de entrada los diferentes puntos de partida y las necesidades de aprendizaje de todos los estudiantes para que sea accesible a todos sin necesidad de realizar adaptaciones o diseños especiales para ciertos alumnos o grupos que terminan siendo opciones segregadas. Un diseño accesible a todos ha de considerar el aprendizaje en la lengua materna, los aportes de las distintas culturas, el desarrollo de estrategias y materiales pertinentes desde el punto de vista cultural o de género, o la provisión de materiales y equipamientos para los estudiantes con necesidades educativas especiales.

La atención a la diversidad requiere necesariamente un currículo abierto y flexible que se pueda concretar y enriquecer en función de las diferentes necesidades de los estudiantes y de los

contextos. En buena lógica, los diferentes niveles de concreción de un currículo abierto permiten dar una respuesta cada vez más precisa y ajustada a la diversidad, pero su mera existencia no ha sido garantía suficiente para lograr este propósito. Por un lado, la sobrecarga de contenidos de los currículos establecidos a nivel central deja un escaso margen para incorporar aprendizajes relevantes desde el punto de vista de las necesidades de los estudiantes y del contexto local. Por otro lado, la arraigada cultura de la homogeneización y la escasa tradición de autonomía en la toma de decisiones curriculares tampoco han facilitado incorporar la diversidad, y los espacios para la diferenciación curricular también suelen caracterizarse por la homogeneidad.

La apertura y flexibilidad curricular, por tanto, no son suficientes para atender la diversidad, es necesario que los diseños, en sus diferentes niveles de concreción, rompan con la homogeneización considerando al menos los siguientes aspectos: contemplar de forma equilibrada las competencias necesarias para ejercer la ciudadanía mundial y local; promover el desarrollo de las diferentes capacidades y de las múltiples inteligencias, adoptar un enfoque de equidad de género, promover el conocimiento y la vivencia de los derechos humanos, tener una dimensión intercultural para todos y considerar el bilingüismo y el conocimiento de la propia cultura para los estudiantes de pueblos originarios.

Si bien el diseño curricular es un elemento importante para que la educación sea más pertinente para todos, es en las prácticas pedagógicas y las relaciones interpersonales donde esta adquiere mayor significación. La enseñanza multinivel es un elemento clave para atender la diversidad, lo cual requiere planificar actividades y situaciones de aprendizaje diversificadas que consideren los distintos intereses, niveles de competencia, estilos y ritmos de aprendizaje, el uso de una multiplicidad de medios para motivar y facilitar la comprensión y expresión de todos los estudiantes, la utilización de un amplio abanico de estrategias de enseñanza y la organización del currículo de forma interdisciplinar, ya que muchos estudiantes tienen dificultades para relacionar, transferir y generalizar el conocimiento cuando se les presenta la realidad de forma fragmentada (Martin, E., 2005).

Sistemas de evaluación de la calidad que consideren la diversidad y retroalimenten el currículo de modo que sea pertinente para todos

Los sistemas de evaluación de la calidad pueden constituir un factor de exclusión, especialmente en aquellos países en los que se establece un sistema de incentivos basado en los resultados de aprendizaje y se usa la información para establecer una comparación entre escuelas. En estos casos, los centros presionados por obtener buenos resultados tienden a excluir a aquellos estudiantes más “difíciles” o “costosos de educar”. Por otra parte, los instrumentos de evaluación no suelen considerar la diversidad del alumnado conteniendo ítems que no son pertinentes para niños de pueblos originarios, de las zonas rurales, urbanas marginales o para las niñas. Esta falta de pertinencia puede enmascarar el verdadero grado de aprendizaje de ciertos grupos dentro de la sociedad.

No se está poniendo en duda la necesidad de evaluar los aprendizajes, porque es un aspecto fundamental para el desarrollo de las políticas y prácticas educativas. La cuestión es cómo diseñar sistemas de evaluación que no sean excluyentes y que proporcionen información sobre el aprendizaje en sentido amplio, considerando los distintos tipos de competencias, los factores que inciden en el nivel de desempeño y el valor agregado de la escuela. Una evaluación, en definitiva, que sirva para identificar aquellos factores que están limitando el aprendizaje y la participación de los estudiantes y el desarrollo de las instituciones educativas, con el fin de proporcionar a cada centro los recursos y apoyos que requiere para atender las necesidades educativas de su alumnado.

DEL TRABAJO AISLADO DE LOS DOCENTES A LA COLABORACIÓN ENTRE DIVERSOS ACTORES

Un análisis reciente sobre las reformas educativas con mejores resultados (PREAL, 2008) establece que los tres factores que explican su éxito están relacionados con los recursos humanos: seleccionar las personas más aptas para ejercer la docencia; desarrollar sus competencias y compromiso a través de una formación estrechamente vinculada a las prácticas pedagógicas; y contar con sistemas de apoyo a las escuelas para que todos los niños puedan aprovechar los beneficios de una enseñanza de alta calidad. Es urgente, por tanto, prestar mayor atención a la dimensión subjetiva de los diferentes actores involucrados en los procesos educativos, incrementando sus capacidades y motivaciones y mejorando sus condiciones de trabajo.

Las instituciones de formación docente debieran ser espacios participativos, interculturales y abiertos a la diversidad, formando profesionales que sean representativos de las diferencias presentes en las escuelas y proporcionándoles herramientas para atender a la diversidad en todos los niveles educativos, como la utilización de un amplio abanico de estrategias de enseñanza, la identificación de barreras al aprendizaje y la participación o la incorporación de la cultura a los procesos educativos, entre otros aspectos. El apoyo a los maestros principiantes, a través de docentes con mayor experiencia, y el fortalecimiento de los centros educativos como espacios para la formación inicial y el desarrollo profesional continuo pueden ser sumamente eficaces para mejorar las prácticas educativas de atención a la diversidad. Estrategias de esta naturaleza permiten reflexionar sobre las prácticas educativas y recuperar los saberes pedagógicos, convirtiendo los centros escolares en generadores de conocimiento “desde y para la práctica”, y permitiendo a las instituciones formadoras contar con escuelas de diversa naturaleza que faciliten la formación de los futuros docentes para trabajar en contextos diversos.

Mejorar el compromiso, las competencias y condiciones de trabajo de los docentes son medidas fundamentales para dar respuesta a la diversidad, pero no son suficientes; se trata de una tarea compleja que requiere un trabajo colaborativo entre los diferentes actores de la comunidad educativa (docentes, padres y estudiantes) y profesionales de otros sectores. El apoyo abarca todos aquellos recursos humanos que complementan o refuerzan la acción pedagógica de los docentes para dar respuesta a las necesidades educativas de todos los estudiantes, prestando especial atención a aquellos que más ayudas necesitan para optimizar su desarrollo y avanzar en su aprendizaje (UNESCO, 2001). La colaboración entre los diferentes actores es una de las señas de identidad de las escuelas inclusivas y es clave para la construcción de comunidades de aprendizaje. La mejora de la práctica educativa para atender a las necesidades de todos los estudiantes hace necesaria una metodología de trabajo colaborativo, en la que se aborden los problemas desde las distintas perspectivas que pueden aportar los diferentes actores, estableciéndose una relación de igualdad en cuanto al nivel de relación, pero complementaria y diferenciada en lo que se refiere a los conocimientos y experiencia profesional de los distintos implicados.

Del sistema educativo y las políticas sectoriales a la sociedad educadora y el desarrollo de políticas intersectoriales

La educación escolar no puede por sí sola atender a todas las demandas; la escuela puede enseñar valores democráticos y promover una convivencia respetuosa, pero esto no asegura tener sociedades más democráticas y menos violentas. Por ello hay que avanzar hacia políticas que fomenten la responsabilidad y el compromiso social por la educación (PRELAC, 2002).

La atención a la diversidad y el desarrollo de escuelas inclusivas requieren necesariamente una mayor articulación de los sistemas educativos con otras instancias de la sociedad que son fuente de aprendizaje de las personas (familia, centros sociales y culturales, etc.), así como el desarrollo de políticas intersectoriales que aborden de forma integral la diversidad de necesidades del alumnado. A la educación le corresponde eliminar o minimizar las barreras del sistema escolar que limitan la igualdad en el acceso a los conocimientos, pero al mismo tiempo es preciso implementar políticas económicas y sociales que aborden las causas que generan desigualdad fuera de los sistemas educativos y aprovechar los recursos de otros sectores para garantizar el aprendizaje de todos.

En los países en los que no hay recursos disponibles, más allá de los existentes en las escuelas, habrá que definir un sistema que progresivamente contemple servicios complementarios que colaboren con los docentes. A su vez, en aquellos donde exista una amplia gama de servicios habrá que revisar su estructura y funciones para reorientarlos en la perspectiva de la inclusión y la atención a la diversidad, asegurando que las diferentes instancias trabajen conjuntamente para ofrecer una atención integral (UNESCO, 2001). Al respecto, es necesaria la elaboración de planes intersectoriales en los que se planifiquen las funciones y responsabilidades del conjunto de servicios o instancias responsables de la educación de los niños y jóvenes en un determinado territorio o área geográfica (Martín, E., 2006).

Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares

César Coll

El punto de partida de este capítulo es la perplejidad que produce el que sea justamente ahora, en un momento histórico en que estamos asistiendo a una revalorización de la educación como consecuencia del papel y la función que se le atribuye en la sociedad de la información y del conocimiento, cuando se cuestiona más que nunca antes –o al menos con más fuerza y más impacto mediático que nunca antes– la función, las finalidades, la adecuación, la eficacia, en suma, el sentido de la educación escolar. Sería, sin embargo, un error pensar que estamos ante un fenómeno básicamente mediático, pasajero o propio de sistemas educativos con problemas de eficacia y de eficiencia, como lo ponen de relieve dos hechos que pueden comprobarse fácilmente. El primero es que el debate sobre el sentido de la educación escolar está planteado en la actualidad en términos bastante parecidos en prácticamente todos los países del mundo, desde los más desarrollados y con sistemas educativos más potentes y mayor grado de cobertura de la población en edad escolar, hasta los menos desarrollados y con sistemas educativos más débiles. Y el segundo, que es un debate que no se desarrolla únicamente en el plano del discurso teórico, del análisis de políticas educativas o de los medios de comunicación; por el contrario, sectores relativamente amplios del profesorado y del alumnado ponen de manifiesto cada día a través de sus manifestaciones y de sus actuaciones las dificultades que encuentran a menudo para dar sentido a lo que hacen, a lo que intentan enseñar y aprender, en las escuelas y en los institutos.

Esta perplejidad justifica que dediquemos algo de tiempo y algunos esfuerzos a explorar la tesis de que los retos educativos fundamentales que enfrentamos en la actualidad provienen, al menos en parte, del desvanecimiento del sentido que ha tenido tradicionalmente la educación escolar, así como de la necesidad de tomar decisiones y de actuar como profesionales de la educación en este contexto. Con el fin de contribuir a la exploración de esta tesis, organizaré el capítulo en tres apartados y un comentario final.

Dedicaré el primero a presentar y comentar brevemente algunos fenómenos asociados a esta pérdida progresiva del sentido de la educación escolar que empieza a manifestarse con fuerza en las últimas décadas del siglo XX y que no ha dejado de intensificarse desde entonces. En un segundo momento comentaré de forma también sintética algunas implicaciones de este hecho que apuntan, en mi opinión, hacia la necesidad de una revisión o reorientación de algunos aspectos destacados de la organización y funcionamiento de los sistemas educativos escolares actuales. Sin embargo, como antes apuntaba, el desvanecimiento progresivo del sentido que profesores y estudiantes atribuyen a los aprendizajes escolares se detecta igualmente en los centros y en las aulas, y la toma en consideración de este hecho tiene también implicaciones importantes para la planificación y el despliegue de las actividades de enseñanza y aprendizaje. Este será el foco del tercer apartado. Finalmente, cerraré el capítulo con un comentario dirigido a subrayar la

importancia y el interés de incorporar la preocupación por el sentido de los aprendizajes escolares tanto a los procesos de definición y toma de decisiones de política educativa como a los procesos de planificación y desarrollo de las prácticas docentes.

Antes de empezar a desplegar este esquema, conviene, no obstante, que haga un par de observaciones que pueden ayudar a entender y valorar mejor el planteamiento y los argumentos que presentaré sobre el desvanecimiento del sentido de los aprendizajes escolares y, muy especialmente, sobre algunas líneas o ejes prioritarios de reflexión y de actuación orientados a neutralizar sus efectos negativos. La primera observación es que abordamos la exploración de esta tesis desde el convencimiento de que la educación escolar ha sido, es y continuará siendo en el futuro un instrumento esencial para ayudar a las personas a desarrollarse y socializarse, para promover el desarrollo social y económico y para avanzar hacia el logro de mayores niveles de igualdad y de cohesión social. Es importante señalarlo porque el análisis y la reflexión sobre el desvanecimiento del sentido de la educación escolar se plantean de manera muy diferente, y suelen conducir a conclusiones también muy diferentes, según se lleven a cabo desde posturas de desescolarización o más bien, como en nuestro caso, de reorientación de la educación escolar. De hecho, si adoptáramos la primera postura no deberíamos hablar de desvanecimiento progresivo o pérdida relativa, sino de pérdida total del sentido de la educación escolar; y las alternativas no deberíamos buscarlas en una revisión o reorientación de algunos rasgos básicos de la educación escolar, sino en su sustitución por otros tipos de prácticas educativas. Nuestro análisis y nuestras reflexiones se sitúan claramente en el marco de la segunda perspectiva, la de una necesaria, y más bien inevitable a corto y medio plazo, reorientación de la educación escolar.

La segunda observación tiene que ver precisamente con el alcance de esta reorientación. El argumento inicial en este punto es que el desvanecimiento del sentido de la educación escolar tiene que ver fundamentalmente con el hecho de que los sistemas educativos actuales responden a grandes trazos a una realidad, a un escenario social, económico, político y cultural, muy diferente del que hoy tenemos. Y la hipótesis, en consecuencia, es que lo que necesitamos es una reorientación o revisión en profundidad de estos sistemas que corrija el desfase existente. De acuerdo con esta hipótesis, no estaríamos, por tanto, ante unos desajustes que puedan corregirse fácilmente introduciendo cambios más o menos importantes en algunos aspectos clave de los sistemas educativos escolares, como se ha intentado hacer en las sucesivas reformas educativas desplegadas en la mayoría de los países, desarrollados y en vías de desarrollo, durante el último tercio del siglo XX. El desvanecimiento o la pérdida relativa del sentido de la educación escolar obliga a una revisión y reorientación en profundidad del conjunto de los sistemas educativos que difícilmente puede limitarse a hacer cambios en algunos de sus ingredientes, aun cuando es seguro que incluirá también cambios de este tipo.

Esta reorientación, por supuesto, no es una operación que pueda ni deba hacerse de golpe y de una manera inmediata. Entre otras razones, porque no acaba de estar claro qué hemos de hacer y qué podemos hacer para revertir el proceso de desvanecimiento progresivo del sentido de la educación escolar en el que estamos inmersos. Es dudoso, además, que podamos encontrar respuestas para afrontar de forma eficaz los desafíos de todo orden que plantea este fenómeno equipados únicamente con el discurso, las categorías de análisis y los planteamientos del pensamiento educativo actual. No parece razonable esperar que podamos abordar y resolver retos y problemas nuevos con planteamientos “antiguos”, incluso aceptando que a menudo, incluso muy a menudo, estos planteamientos “antiguos” no han sido puestos en práctica o lo han sido de manera incorrecta, parcial

o incompleta. Para hacer frente a los retos planteados por la pérdida relativa del sentido de la educación escolar nos hace falta un discurso, unos planteamientos, unas políticas y unas estrategias de acción que no pueden ser exactamente los mismos que hemos empleado y utilizado hasta ahora. Y para eso hace falta tiempo, tiempo y mucha reflexión y debate colectivos con la participación de los diferentes sectores sociales, además por supuesto de convicción y voluntad para hacerlo.

EL DESVANECIMIENTO DEL SENTIDO DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR: CAUSAS Y SÍNTOMAS

¿Cómo se manifiesta esta pérdida progresiva del sentido de la educación escolar? ¿Qué factores, qué causas, están en su origen? Intentar responder en detalle a estas preguntas nos alejaría en exceso de nuestro foco, porque las causas son profundas y las manifestaciones muy diversas. Nos limitaremos, por lo tanto, a hacer algunas anotaciones al respecto.

Empezando por las causas, deberíamos referirnos a toda una serie de fenómenos y procesos asociados al nuevo escenario de la sociedad de la información que han sido ya analizados en repetidas ocasiones y en los que no hace falta que nos detengamos de nuevo aquí: la globalización o mundialización de la economía y del comercio; los movimientos migratorios masivos y los cambios demográficos; la diversidad multicultural y multilingüe como un rasgo destacado de las sociedades actuales –y probablemente de todos los tiempos, añadiríamos por nuestra parte–; los cambios en la estructura del mercado de trabajo (precariedad, movilidad, predominio del sector servicios, etc.); el apogeo de la cultura del espectáculo; el tránsito de una economía de consumo a una sociedad de consumo; la rapidez con la que se producen y se suceden los cambios en la economía, la ciencia, la tecnología, la política; la ausencia de referentes estables propia de la modernidad “líquida”, etc. Para algunos analistas como Juan Carlos Tedesco (2001, 2007), el desvanecimiento o la pérdida relativa del sentido de la educación escolar no sería más que un reflejo de la carencia de perspectivas a largo plazo –es decir, de la falta de sentido– del nuevo capitalismo, señalada entre otros por autores como Alain Minc, Anthony Giddens, Jeremy Rifkin o Zaidi Laïdi. En palabras del mismo Tedesco (2007, p. 4):

“La ausencia de sentido del nuevo capitalismo pone en crisis a la educación. Al respecto, vale la pena recordar una característica obvia del proceso educativo: si bien tiene lugar en el presente, la educación transmite un patrimonio y prepara para el futuro. Esta sociedad, donde se rompe con el pasado porque todo es permanentemente renovado y donde el futuro es pura incertidumbre, deja a la educación sin puntos de referencia.”

Sin remontarnos tan lejos, no obstante, hay un conjunto de fenómenos y procesos más próximos al ámbito educativo que pueden relacionarse también fácilmente con el desvanecimiento del sentido de la educación escolar en el mundo actual. Me estoy refiriendo, por citar solo algunos ejemplos claros y conocidos que han sido descritos y analizados en repetidas ocasiones, a fenómenos y procesos como los siguientes:

- La aparición y consolidación, junto a la educación escolar, de escenarios y agentes educativos con una influencia creciente sobre los procesos de desarrollo y socialización de las nuevas generaciones (Coll, 2003).
- La creciente des-responsabilización social ante la educación y la tendencia a abocar en la educación escolar prácticamente todas las expectativas y todas las responsabilidades relacionadas con el desarrollo, la socialización y la formación de las nuevas generaciones (Coll, 2000).

- La sospecha creciente de que una buena parte de los conocimientos y competencias que se aprenden y se enseñan en las escuelas y en los institutos no son, en buena medida, los conocimientos que sirven para vivir con plenitud en la sociedad actual; y, al mismo tiempo, la sospecha de que otros que sí servirían están ausentes o son objeto de una atención bastante limitada (Coll y Martín, 2006).
- La crisis de la función de transmisión y, asociada a esta crisis, el cuestionamiento de los centros educativos como las instituciones legitimadoras de la transmisión del saber y del conocimiento, y del profesorado como responsable de cumplir esta función.
- Etcétera.

Pasando ahora de las causas a los síntomas de la pérdida relativa del sentido de la educación escolar, conviene llamar la atención sobre dos puntos. El primero es que este fenómeno se manifiesta en prácticamente todos los niveles de la organización y el funcionamiento del sistema educativo, desde la discusión sobre las finalidades y funciones de la educación escolar y su consecución, hasta la dinámica del aula y la implicación y participación del profesorado y del alumnado en las actividades de enseñanza y aprendizaje. Así, y por citar solo algunos ejemplos, el desvanecimiento del sentido de la educación escolar se manifiesta a menudo con claridad en fenómenos como:

- Los reproches de determinados sectores sociales ante lo que se considera la falta de capacidad del sistema escolar para cumplir de forma satisfactoria algunas de las expectativas que se han depositado tradicionalmente en él; estos reproches, por otro lado, son totalmente compatibles, como ya se ha mencionado, con la tendencia a proyectar sobre la educación escolar nuevas expectativas y nuevas responsabilidades.
- La evidencia de las dificultades de la educación escolar para lograr al mismo tiempo niveles elevados de equidad y de excelencia y las discusiones o dudas sobre cuál de estos dos ingredientes debe tener prioridad en la definición de unas políticas orientadas a la mejora de la calidad educativa.
- La falta de interés de sectores relativamente amplios del alumnado, especialmente de educación secundaria, por unos contenidos de aprendizaje que perciben en ocasiones poco o nada relacionados con su vida y sus actividades cotidianas y a los que no pueden dar tampoco una funcionalidad en el marco de un proyecto de vida o profesional futuro; en los casos más extremos, esta carencia de interés puede acabar generando fracaso, abandono del sistema educativo y actitudes de rechazo ante el aprendizaje escolar. Pero sería un error dar por supuesto que la dificultad para atribuir sentido a los aprendizajes escolares es un rasgo exclusivo del alumnado que se encuentra en situación de fracaso; pese a no disponer de datos empíricos y no poder referirnos a trabajos que hayan estudiado específicamente esta cuestión, no es excesivamente arriesgado conjeturar que la misma dificultad para atribuir sentido a algunos aprendizajes escolares puede estar también presente en alumnos con niveles de rendimiento aceptables e incluso buenos o muy buenos.
- Las quejas de algunos profesores ante lo que perciben como una ampliación o una modificación sustancial de sus responsabilidades, sus funciones y sus tareas como docentes, y que reflejan, entre otras cosas, las dificultades que tienen para dar sentido a lo que hacen en el contexto general de desvanecimiento del sentido de la educación escolar que se está produciendo.

El segundo punto tiene que ver con las que son, a mi juicio, las tres dimensiones básicas de la educación escolar en las que se manifiesta y sobre las que tiene una especial incidencia la pérdida relativa del sentido y, por lo tanto, en las que conviene hacer también de forma prioritaria los esfuerzos dirigidos a neutralizar sus efectos negativos sobre el aprendizaje y la enseñanza. Son tres dimensiones transversales que están presentes en todos los niveles de la organización y el funcionamiento de los sistemas de educación escolar.

La primera es la dimensión relativa al *para qué* de la educación escolar, a sus finalidades y funciones, y es la dimensión constitutiva básica del sentido. También es la dimensión más directamente afectada por el hecho de que, parafraseando a Tedesco, la educación escolar se vea confrontada actualmente a la tarea de garantizar la transmisión de un patrimonio a las nuevas generaciones y de prepararlas para el futuro en un contexto de incertidumbre, de carencia de perspectivas a largo plazo, de ausencia de referencias claras sobre hacia dónde queremos ir.

La segunda es la dimensión relativa al *qué* de la educación escolar y constituye de alguna manera una concreción de la anterior en términos de intenciones educativas, de decisiones sobre cuál es el capital cultural que la educación escolar debe transmitir a las nuevas generaciones con el fin de prepararlas para el futuro, sobre cuáles son los conocimientos y las competencias que se han de intentar enseñar y aprender a las escuelas y a los institutos.

Y la tercera es la dimensión relativa al *cómo* de la educación escolar, que se concreta de forma diferente en los distintos niveles de organización y funcionamiento de los sistemas educativos. Así, mientras que en el nivel de la estructura y de la ordenación de los sistemas se concreta en temas relacionados con la gobernabilidad y la gestión (descentralización, distribución de recursos, gestión de equipamiento e infraestructura, rendición de cuentas y evaluación, programas de apoyo, etc.), en el nivel del aula lo hace en temas relacionados con la planificación y el despliegue de actividades de enseñanza y aprendizaje, es decir, en temas metodológicos y de práctica docente.

De acuerdo con el esquema dibujado en la introducción, dedicaré los dos puntos siguientes del capítulo a revisar brevemente algunos ejes de reflexión y actuación especialmente importantes, a mi juicio, para hacer frente a las dificultades generadas por este desvanecimiento progresivo del sentido de la educación y de los aprendizajes escolares y para neutralizar, en la medida de lo posible, algunos de sus efectos más negativos. En un primer momento me detendré en algunos ejes de reflexión y de actuación relacionados con la ordenación, la estructura y la gestión del sistema educativo en su conjunto que se vinculan, sobre todo, a decisiones de política educativa general; seguidamente me referiré a algunos ejes de reflexión y actuación relacionados con cuestiones metodológicas que se vinculan sobre todo al despliegue de las actividades de enseñanza y aprendizaje en el aula.

Conviene subrayar que, tanto en un caso como en el otro, el abordaje no tiene en absoluto pretensiones de ser exhaustivo. La toma en consideración del desvanecimiento progresivo del sentido de la educación y de los aprendizajes escolares en nuestra sociedad tiene muchas y muy profundas implicaciones que escapan a los objetivos y a las posibilidades de análisis de este capítulo y de su autor. Mi aspiración, mucho más modesta, es únicamente mostrar que la toma en consideración de este hecho, que no podemos seguir ignorando o tratando como un fenómeno pasajero o secundario, posee fuertes implicaciones tanto para la definición de las políticas educativas como para la orientación de las prácticas docentes.

EL DESVANECIMIENTO DEL SENTIDO Y LA ORIENTACIÓN GENERAL DEL SISTEMA EDUCATIVO: ALGUNOS EJES DE REFLEXIÓN Y ACTUACIÓN

Así pues, y a título puramente ilustrativo, he aquí algunos ejes de reflexión y actuación que son a mi parecer esenciales –sin duda entre otros muchos– para hacer frente a las dificultades generadas por el desvanecimiento progresivo del sentido de la educación escolar y neutralizar sus efectos negativos. El primero se sitúa, sobre todo, en la primera de las tres dimensiones que he mencionado antes, la del *para qué*, el segundo corresponde a la dimensión relativa al *qué*, y el tercero a la del *cómo* de la educación escolar.

1. El primer eje tiene que ver con la redefinición de las finalidades y los objetivos de la educación escolar en el marco de una visión más amplia de la educación y de una perspectiva sistémica de los procesos de cambio educativo y de mejora de la calidad educativa.

Algunas puntualizaciones, sugerencias y propuestas relacionadas con este eje:

- Esta redefinición debe tomar en consideración los diferentes escenarios y agentes educativos que, junto con el sistema de la educación escolar y el profesorado, operan en nuestra sociedad, y debe hacer un esfuerzo por identificar y establecer *finalidades específicas y compartidas* entre los diferentes escenarios y agentes educativos implicados, así como *responsabilidades y compromisos específicos y compartidos*.
 - Desde una visión amplia de la educación que rechaza la identificación de la educación con la educación escolar y que contempla los diferentes sistemas con una incidencia importante sobre los procesos de desarrollo, socialización y formación de las personas, las políticas educativas deben ser concebidas y practicadas como *políticas* esencialmente *intersectoriales* (es decir, que implican a los diferentes sectores y ámbitos de actividad de las administraciones públicas) e *internivelares* (es decir, que implican a los distintos niveles –nacional, estatal o regional, municipal– de las administraciones públicas).
 - La implicación efectiva y la corresponsabilidad de los diferentes escenarios y agentes educativos en la educación y la formación de las personas, y en especial de los niños y de los jóvenes, pueden verse fuertemente favorecidas por la consecución de un *pacto social por la educación* (no confundir con un pacto político o un pacto sindical, de los que en todo caso el pacto social debería ser la base y el fundamento). El establecimiento de un pacto social por la educación debería tener, además, concreciones múltiples y diferenciadas en forma de *planes educativos integrales vinculados al territorio y a la comunidad*.
2. El segundo eje tiene que ver con *la revisión y actualización del currículo escolar* con el fin de adecuarlo a las exigencias formativas y las necesidades de aprendizaje de las personas en la sociedad actual.

Algunas puntualizaciones, sugerencias y propuestas relacionadas con este eje:

- Urge la puesta en marcha de un proceso de reflexión y un debate amplio, participativo y sosegado sobre *los saberes fundamentales y las competencias básicas del siglo XXI*. Este tema está siendo actualmente objeto de atención prioritaria en muchos países y regiones del mundo por parte de comisiones y comités nacionales y supranacionales. Curiosamente, es un debate que hasta ahora no se ha planteado o se ha planteado con un alcance muy limitado en la mayoría de los países de la región.

- Tenemos que dejar de ver los procesos de revisión y actualización curricular como una simple operación consistente en añadir –o sacar– contenidos y competencias o, lo que es todavía más habitual, y peor en mi opinión, en incrementar el horario lectivo de algunas materias o asignaturas y disminuir el de otras. Debemos sustituir la lógica acumulativa empleada tradicionalmente en los procesos de revisión y actualización curricular por una *lógica basada en la relevancia y la funcionalidad*. Y hace falta, muy especialmente, acabar con la existencia de unos currículos sobrecargados, sobredimensionados, inalcanzables, que son una fuente importante de frustración para el profesorado y de fracaso para el alumnado, y que contribuyen de forma importante a desdibujar y desvanecer el sentido de los aprendizajes escolares.
 - Desde una visión amplia de la educación, las decisiones sobre el currículo escolar, y más concretamente sobre los saberes fundamentales y las competencias básicas, deben tener en cuenta *la contribución de los agentes educativos no escolares*. Algunos saberes fundamentales y algunas competencias básicas solo pueden adquirirse de forma satisfactoria en otros escenarios y con el concurso y la colaboración de otros agentes educativos.
 - La carencia de perspectivas a largo plazo, el contexto de incertidumbre en que nos movemos, la rapidez de los cambios y otros rasgos de la sociedad actual que, como se ha comentado, algunos analistas sitúan en el origen del desvanecimiento del sentido de la educación escolar aconsejan establecer *procedimientos normalizados y periódicos de revisión y actualización del currículo escolar*. Los cambios curriculares, que han de estar vinculados a procedimientos igualmente normalizados y periódicos de evaluación y seguimiento, deberán formar parte del funcionamiento habitual de unos sistemas educativos sometidos a las exigencias de una adaptación constante.
3. Finalmente, el tercer eje tiene que ver *con la descentralización del sistema educativo* y las dificultades de los sistemas homogéneos para satisfacer las exigencias educativas y las necesidades de aprendizaje de una población cada vez más diversa.

Algunas puntualizaciones, sugerencias y propuestas relacionadas con este eje:

- En el transcurso de las últimas décadas ha habido avances importantes en algunos países de la región en lo que concierne a la descentralización (básicamente de los gobiernos nacionales a los gobiernos de los Estados, de las provincias o, en el caso español, de las comunidades autónomas). La descentralización, sin embargo, no ha supuesto en la mayoría de los casos la *puesta en marcha de un proceso des-homogeneizador*. La mayoría de los sistemas educativos de la región continúan siendo, desde el punto de vista de las normativas curricular, de organización y funcionamiento de los centros, y de gestión de los recursos humanos, económicos, de equipamiento e infraestructuras, casi tan homogéneos como hace algunas décadas.
- Hace falta, en consecuencia, profundizar, y en algunos casos culminar, el proceso de descentralización que han experimentado nuestros sistemas educativos desde la segunda mitad de la década de 1980, abandonando al mismo tiempo las políticas y los planteamientos homogeneizadores que todavía los caracterizan. Estos planteamientos son totalmente inadecuados en unas sociedades cada vez más diversas y más multiculturales que requieren a menudo respuestas educativas contextualizadas.

LA ATRIBUCIÓN DEL SENTIDO EN EL AULA: ALGUNOS EJES DE REFLEXIÓN Y ACTUACIÓN

Pero ha llegado ya el momento, de acuerdo con el esquema de partida, de abordar en este último apartado del capítulo algunas implicaciones del fenómeno del desvanecimiento del sentido de la educación escolar desde la perspectiva del aula, así como la posibilidad de neutralizar o minimizar sus efectos negativos para el aprendizaje mediante actuaciones específicas en este nivel.

Una primera observación a este respecto es la importancia decisiva de lo que sucede en el aula, y de lo que hacen profesores y alumnos en el aula mientras trabajan sobre unos contenidos concretos o llevan a cabo unas determinadas tareas, para la atribución del sentido. Ciertamente, el hecho de que los alumnos puedan o no atribuir un sentido a los aprendizajes escolares y que el sentido que finalmente les atribuyen sea uno u otro depende de muchos factores, algunos de ellos, como acabamos de ver, alejados del aula (las características del currículo establecido; el nivel de descentralización del sistema y el reconocimiento normativo de su capacidad para responder diversificadamente a las necesidades educativas y de aprendizaje del alumnado; el grado de articulación del sistema de la educación escolar con otros sistemas educativos y sociales; y un largo, muy largo, etcétera). Ahora bien, hace falta tener presente que en último término todos estos factores facilitadores u obstaculizadores del sentido que los alumnos pueden atribuir a los aprendizajes escolares acaban tomando cuerpo en el aula. Desde la perspectiva sistémica en la que nos situamos, no podemos considerar el aula y lo que en ella sucede como el único elemento determinante del sentido que los alumnos atribuyen finalmente a los aprendizajes escolares, pero tampoco podemos dejar de considerarla como el último y definitivo peldaño del proceso de atribución de sentido a los aprendizajes escolares por parte del alumnado.

En este marco, la primera y más importante consecuencia de la toma en consideración del fenómeno del desvanecimiento progresivo del sentido de los aprendizajes escolares es la identificación del espacio físico, simbólico e interactivo del aula como el lugar donde se manifiestan con más intensidad sus efectos negativos; y también, al mismo tiempo, como el lugar donde más directamente se puede actuar para neutralizar o minimizar estos efectos. Este argumento implica, por un lado, una valoración más bien crítica de la capacidad de las reformas que proponen cambios puramente gerenciales, estructurales, de organización y de funcionamiento para afrontar los retos derivados de la pérdida relativa del sentido de la educación escolar; y por otro, una revalorización del conocimiento pedagógico, psicopedagógico y didáctico centrados en la planificación, despliegue y evaluación de las actividades de enseñanza y aprendizaje que llevan a cabo profesores y alumnos en los centros y en las aulas.

Tal vez convendría recordar en este punto una de las conclusiones más claras del análisis de los procesos de reforma educativa desarrollados durante las dos o tres últimas décadas en diferentes países de la región: su limitada capacidad para transformar la realidad de las aulas. Estas reformas han estado centradas en su inmensa mayoría en cambios estructurales y de ordenación (ampliación de la educación obligatoria; reorganización de centros y de especialidades; cambios de organización y de contenidos curriculares; cambios en la organización y funcionamiento de los centros educativos; cambios en las estructuras de formación del profesorado; implementación de procedimientos de evaluación externa y de rendición de cuentas, etc.); y en no pocos casos han supuesto avances importantes y significativos en algunos o muchos de estos aspectos, sin duda cruciales para un funcionamiento más eficaz de los sistemas educativos y para una mejora de la

calidad de la educación. Todos los análisis, sin embargo, coinciden en señalar que su incidencia sobre las prácticas docentes ha sido más bien pequeña.

No es del todo infundado, en mi opinión, relacionar el impacto limitado de estas reformas sobre el trabajo en el aula con el papel más bien secundario que han acabado teniendo en la mayoría de ellas los planteamientos pedagógicos, psicopedagógicos y didácticos. En la mayoría de los casos, estas reformas, cuando han incorporado elementos pedagógicos, lo han hecho fundamentalmente al nivel del discurso, pero no de utilización de los recursos disponibles, que se han dedicado en porcentajes muy elevados a la realización de los cambios estructurales y, si se me permite la expresión, relativamente “periféricos” con relación a las aulas y los procesos de enseñanza y aprendizaje que tienen lugar en las aulas. En la mayoría de estas reformas, los conocimientos pedagógicos, psicopedagógicos y didácticos han funcionado de hecho, sobre todo en un primer momento, como legitimadores de los cambios, y después a menudo como “chivos expiatorios” de las dificultades y problemas aparecidos en el proceso de implementación¹.

Es necesario acabar con la paradoja que supone el hecho de que reformas y propuestas educativas que se llaman orientadas a la mejora de la calidad de la educación no contemplen como uno de los ámbitos prioritarios de cambio y transformación las actividades de enseñanza, aprendizaje y evaluación en las que se implican conjuntamente profesores y alumnos. Esta afirmación, válida en mi opinión en términos generales, lo es todavía más, si cabe, cuando de lo que se trata es de ayudar al alumnado a atribuir sentido a los aprendizajes escolares. En este caso, las actuaciones dirigidas a revisar la manera de trabajar en el aula devienen claramente prioritarias. Pero otorgar prioridad a este ámbito comporta, como decía antes, una revalorización del conocimiento pedagógico, psicopedagógico y didáctico.

Y en este punto hace falta subrayar la necesidad acuciante que tenemos en este momento, en mi opinión, de reivindicar con firmeza y convicción la especificidad y la validez del conocimiento de los profesionales de la educación. Hace falta dejar de ver este conocimiento como un saber basado fundamentalmente en el “sentido común”. El saber específico de los profesionales de la educación –es decir, su conocimiento sobre cómo ayudar a otras personas a aprender, su conocimiento pedagógico, psicopedagógico y didáctico– es un saber experto, especializado, basado en la investigación, la experiencia y la reflexión crítica, y, por lo tanto, totalmente equiparable a otros conocimientos profesionales en lo que concierne a la solidez de sus fundamentos y a la validez de sus planteamientos. Todos los ciudadanos pueden y deben opinar y discutir de temas educativos, igual que pueden y deben discutir de temas económicos, sanitarios, tecnológicos, urbanísticos, etc. En el marco de unas sociedades democráticas estas opiniones y discusiones son esenciales para establecer objetivos, marcar orientaciones y definir políticas en los diferentes ámbitos. Sin embargo, no deberían a mi juicio sustituir al conocimiento experto en la concreción e implementación de objetivos, orientaciones y políticas. Ayudar a los alumnos a construir tramas de significados interconectados y funcionales sobre los contenidos escolares y a atribuir sentido al aprendizaje de estos contenidos es una tarea experta, propia de los profesionales de la educación, que no puede abordarse simplemente desde el sentido común, sino que requiere la adquisición de un conocimiento especializado; al igual exactamente que sucede en el caso de los profesionales

¹ La gran reforma educativa española de la década de 1990 impulsada por la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) no es una excepción en este sentido, sino más bien un ejemplo paradigmático.

de la medicina, de la economía o de la arquitectura, por citar solo algunos ejemplos en los que la exigencia de un conocimiento experto no se pone en duda.

Lo que correspondería hacer ahora, para completar la argumentación precedente, es una relación de los factores y procesos que sabemos que intervienen en el hecho de que los alumnos puedan acabar atribuyendo o no un sentido a los aprendizajes escolares. Hacerlo de manera sistemática y más o menos exhaustiva, sin embargo, está también fuera de las posibilidades de este capítulo, por lo que, como en el caso anterior, me limitaré a señalar únicamente algunos puntos que ilustran el tipo de reflexiones y actuaciones referidas a la planificación y desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje en el aula que pueden ser útiles para ayudar al alumnado a atribuir sentido a sus aprendizajes. Como en el apartado precedente, organizaré estos puntos alrededor de las tres dimensiones ya comentadas relativas al para qué (para qué se aprende lo que se aprende), al qué (qué saberes y competencias son efectivamente objeto de enseñanza y aprendizaje) y al cómo (el contexto del aprendizaje, la naturaleza de las actividades y las metodologías de enseñanza en un sentido amplio).

En relación con el *para qué*, querría destacar:

- La importancia de hacer explícitos de manera sistemática las finalidades y los objetivos de las actividades de enseñanza y aprendizaje y de evaluación, los criterios de selección de los contenidos y los criterios de evaluación y valoración de los resultados de aprendizaje esperados.
- El esfuerzo por situar continuamente los aprendizajes escolares en el marco más amplio del proyecto de vida personal y profesional del alumnado.
- La conveniencia de subrayar la dimensión individual y social del aprendizaje, así como la dimensión de derecho, de deber y de compromiso, en todas las actividades que se desarrollan en los centros y en las aulas.

En relación con el *qué*, querría destacar:

- El exceso de contenidos como un obstáculo casi insuperable para que los alumnos puedan atribuir sentido a los aprendizajes escolares.
- La recomendación de dar prioridad a los aprendizajes básicos y, dentro de estos, a los aprendizajes básicos imprescindibles (Coll, 2007).
- La recomendación de dar prioridad a la comprensión sobre la amplitud en el aprendizaje de los contenidos escolares.

Y finalmente, con respecto al *cómo*, querría destacar:

- La utilización de un amplio abanico de metodologías didácticas que permitan multiplicar y diversificar las fuentes, los tipos y los grados de ayuda al aprendizaje.
- El diseño de actividades de enseñanza y aprendizaje “auténticas”, que hagan hincapié en la relevancia y la funcionalidad de los contenidos y que tengan un anclaje, o al menos un referente, en la vida cotidiana del alumnado.
- La introducción de momentos y elementos de planificación, autorregulación y autoevaluación en las actividades de enseñanza y aprendizaje.

COMENTARIO FINAL

Un último comentario para terminar. El énfasis de este capítulo en la necesidad de implicarnos en la busca de un discurso, unos planteamientos y unas líneas y unos criterios de actuación nuevos o relativamente nuevos que permitan hacer frente a los retos derivados del desvanecimiento del sentido de la educación escolar no debe interpretarse como una falta de interés o un alejamiento de las preocupaciones y problemas inmediatos de los actores directamente implicados en la educación escolar, especialmente del profesorado y del alumnado.

Tampoco debería servir como una excusa para no seguir reclamando el desarrollo y la aplicación de medidas en relación con las cuales sabemos desde hace mucho tiempo, porque lo sabemos, que si se aplican correctamente, es decir, de forma coherente y articulada, con los recursos necesarios y con continuidad suficiente, tienen un impacto positivo importante sobre la calidad de la educación escolar. Es el caso, por mencionar solo algunos ejemplos conocidos por todo el mundo y mil veces repetidos, de propuestas relacionadas con:

- la formación inicial y permanente del profesorado,
- el acceso a la función docente,
- los procedimientos y procesos de rendición de cuentas,
- la elaboración de materiales didácticos,
- la creación de servicios y redes de apoyo al profesorado,
- el reforzamiento de los servicios y las estructuras de orientación educativa y psicopedagógica y de atención a la diversidad,
- la mejora de las condiciones laborales del profesorado,
- la promoción de la innovación educativa,
- la autonomía de los centros educativos,
- el trabajo en equipo del profesorado,
- el apoyo a los proyectos institucionales,
- la apertura de los centros educativos a la comunidad,
- el reforzamiento de la capacidad de liderazgo de los personales de dirección,
- la incorporación de las nuevas tecnologías en los centros educativos a las actividades de enseñanza y aprendizaje,
- la promoción de la investigación educativa,
- la revisión de las metodologías de enseñanza,
- la adopción de enfoques interculturales,
- el incremento de la inversión en educación,

- la ampliación y el reforzamiento técnico de la supervisión educativa,
- etcétera.

A este respecto, la conclusión principal que se sigue de los argumentos presentados es la autoexigencia que deberíamos imponernos todos los que trabajamos en el ámbito de la educación escolar –y especialmente quienes más protagonismo y más responsabilidad tienen en la planificación, organización y gestión de los sistemas educativos– para intentar ir más allá de lo ya dicho, de lo ya sabido, de lo ya ensayado y probado, en el abordaje de estos y otros aspectos del sistema educativo escolar. Y también, y sobre todo, el compromiso de implicarnos a fondo en la búsqueda de nuevas perspectivas, de nuevas categorías de análisis, de nuevos enfoques, en el tratamiento de estos y otros aspectos, porque es evidente que la mayoría de ellos, por no decir todos, no pueden plantearse ni abordarse como si el escenario social, económico, político y cultural de la educación escolar no hubiera cambiado de forma importante en las últimas décadas.

Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes

Alejandro Tiana

En un interesante libro dedicado al análisis de las reformas educativas emprendidas en las últimas décadas en Estados Unidos, Richard F. Elmore, profesor de la Harvard Graduate School of Education, comenzaba subrayando un hecho que resulta evidente para quien se haya interesado por este tipo de cuestiones: “El tema central de las políticas de reforma educativa desde al menos el inicio de los noventa ha sido la rendición de cuentas acerca del rendimiento de los estudiantes. Esto supone un desplazamiento dramático y sostenido del foco de la política federal, estatal y local, desde una distribución de los insumos (principalmente dinero) hacia los resultados (generalmente en la forma de calificaciones de los alumnos en test)” (Elmore, 2004, p. 2, traducción del inglés). En su opinión, la vigencia de esta política educativa durante casi veinte años supera lo que cabría lógicamente esperar, teniendo en cuenta los estudios realizados en el ámbito de la ciencia política acerca de la duración de los ciclos de atención sobre los temas de la agenda pública.

Es cierto que esa observación de Elmore se centra fundamentalmente en la experiencia de Estados Unidos, pero en modo alguno se puede considerar que se trate de una situación excepcional. En efecto, aunque generalmente no hayan tenido una duración tan prolongada, la insistencia en las políticas de evaluación y rendición de cuentas también se ha extendido durante los últimos años por muchos países europeos e iberoamericanos.

En mi opinión, no se puede considerar que ese interés responda a un simple efecto de moda o de contagio. Su longevidad no admite una interpretación tan simplificadora. Habrá, pues, que preguntarse acerca de cuáles son los motivos que explican dicho interés, las modalidades en que tal preocupación se ha traducido y los resultados que se han obtenido. Este capítulo está dedicado a realizar ese análisis, dedicando una atención especial a algunas de las tendencias más visibles y novedosas en ese campo, como son la puesta en marcha de sistemas y programas nacionales de evaluación de los resultados de los alumnos y la elaboración de estándares de rendimiento.

LA PREOCUPACIÓN POR LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN

La preocupación por la calidad de la educación ha ido surgiendo en todas partes de forma paralela a la paulatina generalización de la escolaridad básica. Así, la aparición y la extensión de un nuevo discurso político-educativo centrado en la calidad fue haciéndose patente a medida que los diversos países iban alcanzando la meta de la educación para todos, entendida esta como una escolarización obligatoria de duración más larga de lo tradicional (al menos de ocho años y progresivamente de diez o incluso más), que supondría, sobre todo, el acceso universal al nivel secundario inferior (como se denomina comúnmente en el ámbito internacional a la educación secundaria básica u obligatoria). Dicho con otras palabras, el logro de la expansión cuantitativa

de la educación (con el malestar e intranquilidad que dicho proceso ha podido provocar en muchos sistemas educativos) fue dejando paso paulatinamente a un esfuerzo de naturaleza cualitativa y a un nuevo discurso político.

Un esfuerzo sostenido a lo largo de las dos últimas décadas

No debe por eso extrañar que la demanda de mejora de la calidad apareciese más tempranamente entre los países desarrollados, que habían ido por delante en ese proceso. Así, ya en 1983 un informe de la OCDE llamaba la atención sobre el giro que debía producirse en los años siguientes, cuando afirmaba que:

“[...] durante los próximos diez años será prioritario el mejoramiento de la calidad de la escolarización obligatoria. Todos los países de la OCDE realizaron durante los últimos veinte años tremendos esfuerzos económicos en la dotación material de las escuelas y en la realización de amplias reformas estructurales y curriculares. Tales esfuerzos alcanzaron un éxito considerable. Hasta ahora, sin embargo, semejante éxito solo ha sido en buena parte medido en términos materiales. La próxima fase requerirá un énfasis en mejoras menos tangibles que necesariamente demostrarán ser más difíciles de lograr que la consecución de unos objetivos cuantitativos” (OCDE, 1983, p. 145, traducción del inglés).

Entre los resultados más patentes del giro así producido en las políticas educativas habría que mencionar la celebración en París, en noviembre de 1990, de una reunión de los ministros responsables de la educación de los países miembros de la OCDE, dedicada al tema *Una educación y una formación de calidad para todos*. Como el propio título de la reunión sugería, durante la década de los noventa el objetivo de las políticas educativas de los países más desarrollados debería consistir en combatir la exclusión y aprovechar la reserva de talento de toda la población, facilitando para ello el acceso de todos a la educación, pero añadiendo un matiz fundamental: no debería tratarse de realizar una oferta educativa y formativa cualquiera, sino caracterizada precisamente por su calidad (OCDE, 1992).

Hay que recordar que, no obstante, esa tendencia no era todavía imperante a escala mundial a comienzos de los noventa. En efecto, tan solo unos meses antes de la reunión de París se había celebrado la importante Conferencia de Jomtien bajo el lema de *Educación para todos*, que serviría de detonante para la puesta en marcha de diversas iniciativas internacionales con continuidad incluso hasta nuestros días. El ligero (pero significativo) matiz diferenciador de ambos títulos evidenciaba que el nivel de desarrollo educativo alcanzado en los países de la OCDE en esos años aún estaba lejos de constituir una realidad mundial generalizada. Sin embargo, pocos dudaban ya por entonces de que la mejora de la calidad constituía un desafío fundamental que, antes o después, deberían afrontar todos los sistemas educativos sin excepciones.

Conviene también recordar que no solo los países más desarrollados habían puesto de manifiesto a comienzos de los noventa su interés por las políticas de mejora cualitativa. También en América Latina se habían elevado voces que insistían en reivindicarlas. Es el caso de diversos investigadores de FLACSO que, contradiciendo la corriente de pensamiento que ponía el énfasis del discurso educativo crítico en la participación (en el acceso, podríamos decir), insistieron reiteradamente en que la calidad de la educación era la única garantía en la lucha contra la exclusión y las desigualdades. En su opinión, la mera escolarización no aseguraba la igualdad real ante la educación, siendo la calidad de la enseñanza un requisito indispensable para el logro de ese objetivo, puesto que una enseñanza de la misma duración, pero de diferente calidad, continuaría siendo fuente de desigualdades (Filmus, 1993).

No obstante, apenas diez años más tarde la situación había evolucionado notablemente. Si la reunión de Jomtien de 1990 había expresado su preocupación por hacer realidad la educación para todos, la de Dakar del año 2000 incluía en su Marco de acción una referencia expresa a la importancia de la calidad de la educación, afirmando que “la calidad está en el corazón de la educación, y lo que sucede en las clases y en otros entornos de aprendizaje es fundamentalmente importante para el bienestar futuro de los niños, los jóvenes y los adultos”. Como consecuencia de ese giro en la preocupación educativa de los países menos desarrollados, la Meta 6 de la Educación para Todos quedaba formulada del modo siguiente: “Mejorar todos los aspectos de la calidad de la educación y asegurar su excelencia de manera que todos alcancen resultados de aprendizaje reconocidos y medibles, especialmente en competencia lingüística, competencia matemática y habilidades esenciales para la vida” (World Education Forum, 2000, traducido del inglés).

Como quiera que valoremos la situación que existía a comienzos de los noventa y su evolución en la década siguiente, lo cierto es que, casi veinte años después, la universalización de la educación básica se ha ido consiguiendo en Iberoamérica (a veces trabajosamente) y de forma paralela se ha extendido considerablemente la preocupación por la calidad de la educación. El discurso político actual sigue insistiendo en la meta de la educación para todos, en la necesidad de la lucha contra la exclusión y en la búsqueda de la equidad educativa, pero no hace menos hincapié en la necesidad de mejorar la calidad de la enseñanza. Esta es una novedad reciente que hoy se deja sentir en toda la región iberoamericana.

Un nuevo discurso político a favor de la mejora de la calidad

La extensión de ese interés por la mejora de la calidad de la educación se ha apoyado en varias líneas de argumentación que han alcanzado gran difusión, aunque no siempre hayan estado exentas de polémica. Merece la pena considerar, aunque sea brevemente, las más influyentes, por el impacto que han ejercido en el discurso político acerca de la educación y de sus reformas.

En primer lugar, las autoridades educativas (y no solamente ellas) han insistido en los retos que la mejora de la calidad de la educación plantea para el desarrollo económico. En una economía globalizada, en un contexto en que la riqueza de los países depende cada vez más de la capacidad de añadir valor en el proceso productivo, el nivel educativo de la población (o, si se prefiere, el capital humano acumulado) se revela como un bien de primer orden. Aunque los economistas no han llegado a ponerse de acuerdo acerca de la intensidad de la relación que existe entre educación y desarrollo económico, no cabe duda de que la existencia de dicha conexión constituye actualmente un lugar común del discurso político. Así, por ejemplo, la Estrategia de Lisboa establecida en el año 2000 por la Unión Europea con la vista puesta en 2010 insiste en dicha idea cuando pone en relación la mejora de la educación con la meta de convertir a la UE en una potencia mundial, con una economía dinámica y potente basada en el conocimiento. Y la inclusión de varios indicadores acerca del nivel general de educación de la población en la publicación anual de la OCDE *Education at a Glance (Panorama de la educación)* desde 1992 apunta en la misma dirección.

Una segunda línea de argumentación, de carácter menos economicista, pero no menos presente en el discurso político-educativo, se refiere a la necesidad de asegurar la equidad en materia de educación. Equidad que no se fundamenta exclusivamente en sentimientos altruistas o en un sentido genérico de la justicia social, sino también en la necesidad de mantener y reforzar la cohesión social, entendida como base imprescindible para lograr un desarrollo social sostenible

y enriquecedor. Así, como simple ejemplo, conviene recordar que la citada Estrategia de Lisboa no se marca solamente como objetivo el logro de un importante crecimiento económico, sino también el de conseguirlo en un marco de desarrollo sostenible y de cohesión social. De acuerdo con esta línea de pensamiento, la educación es entendida como un derecho humano irrenunciable, esto es, un bien fundamental, al que deben tener acceso todos los ciudadanos en condiciones de igualdad. Y eso exige necesariamente una oferta de calidad para todos, que abra oportunidades y no las cierre, y que refuerce la cohesión social.

Junto a esas dos líneas de argumentación, una más economicista y otra más humanista, que se refieren sobre todo a factores externos al sistema educativo y que guardan relación con las expectativas en él puestas para el desarrollo económico y social, se deben mencionar otras influencias más relacionadas con el cambio de las condiciones en que el propio sistema opera. Entre ellas destaca la necesidad de aprovechar del mejor modo los recursos disponibles, independientemente de que sean más o menos abundantes, y de organizar el sistema y los propios centros de una manera eficiente. Esta idea se ha formulado de diversas maneras: como la apertura de la *caja negra* de los centros educativos, como la introducción de mecanismos de rendición de cuentas en la educación, o como el fomento de la eficacia escolar.

En cualquier caso, todas estas ideas, aun siendo de diversa naturaleza, han terminado confluyendo para reforzar la necesidad de mejorar la calidad de la educación. Así, el proceso iniciado en ese sentido a comienzos de la década de los noventa se ha extendido ampliamente y ha terminado por traducirse en una estrategia política general orientada a la mejora de la calidad, como pone en evidencia el hecho de que la calidad de la educación esté en la agenda de la mayoría de los países y de todas las organizaciones internacionales. Una de las consecuencias fundamentales de ese impulso político, que conviene subrayar con insistencia, ha consistido en situar la valoración de los resultados que logran los estudiantes en un lugar central y muy destacado de la política educativa actual, como afirmaba Elmore en el texto citado al inicio. Creo que puede decirse sin miedo a equivocarse que la nueva atención a los resultados de los alumnos ha sido el giro más significativo que se ha producido en la política educativa durante la década de los noventa.

EN BUSCA DE ESTRATEGIAS PARA MEJORAR LA CALIDAD

La preocupación que se ha extendido por la mejora de la calidad de la educación durante la década de los noventa y los primeros años del nuevo siglo ha impulsado en un gran número de países iberoamericanos la adopción de diversas políticas educativas con ese objetivo, algunas de las cuales son objeto de análisis en otros capítulos de este mismo volumen, a los que remito al lector. Pero la principal dificultad que implica la toma de decisiones en ese ámbito tiene que ver con el modo en que se concibe la calidad de la educación y con la identificación que se hace de cuáles sean los factores que más influyen o contribuyen a dicha mejora, ya que cualquier decisión política supone un ejercicio de elección y de asignación de prioridades.

Sin querer entrar aquí en un debate necesariamente largo y complejo acerca de qué debemos entender por calidad de la educación, hay que aceptar un hecho incontrovertible: que se trata de un término ambiguo, indefinido y polisémico, con una notable variedad de significados. Diversos agentes lo utilizan de manera diferente, en función del contexto en que lo usen. Como decía un conocido informe de la OCDE de hace unos años, “en realidad, *calidad* significa cosas diferentes para distintos observadores y grupos de interés; no todos comparten las mismas percepciones de las prioridades para un cambio” (OCDE, 1991, p. 21). Es habitual leer expresiones

similares y esa es también la sensación que muchos tenemos cuando asistimos a ciertos debates actuales acerca de la calidad de nuestros sistemas educativos. Por lo tanto, no hay que hacerse ilusiones acerca de la unanimidad que pueda haber en torno al concepto, ya que es simplemente inexistente.

La salida a esa situación, que podría llegar a resultar paralizante si quisiéramos proceder de un modo estrictamente analítico, pasa por aceptar la complejidad del concepto y su carácter multidimensional. Así, el concepto de *calidad* incluiría al menos cuatro dimensiones: eficacia, eficiencia, pertinencia y satisfacción (Tiana, 2006). Dicho de otro modo, podemos hablar de una educación de calidad en la medida en que seamos capaces de alcanzar los objetivos propuestos, siendo estos además coherentes con las metas últimas que nos hemos marcado y con las necesidades sociales detectadas, haciendo un uso eficiente de los recursos disponibles y satisfaciendo las expectativas de los diversos agentes implicados. A esas cuatro dimensiones, otros autores añaden además una quinta, que cada vez se considera más central: se trata de la equidad (Marchesi y Martín, 1998). Esa concepción multidimensional permite abordar la calidad como un sistema de coherencias múltiples, lo que a su vez permite llevar a cabo análisis complejos y comprensivos.

Ante la imposibilidad de diseñar y llevar a cabo de una manera rigurosamente deductiva las políticas de mejora de la calidad de la educación, una práctica muy común ha consistido en identificar los factores o condiciones que favorecen su logro o que permiten predecirlo. Aunque no resulte sencillo alcanzar un acuerdo total acerca de cuáles sean dichos factores, numerosas investigaciones y estudios realizados, así como muchos diagnósticos nacionales e internacionales, tienden a subrayar o a privilegiar algunos de ellos. Por ejemplo, el estudio anteriormente mencionado de la OCDE identificaba cinco áreas que resultan clave para el diseño de cualquier estrategia de mejora de la educación (OCDE, 1991):

- El diseño y el desarrollo del currículo, puesto en conexión con los mecanismos de evaluación de los aprendizajes.
- La formación y el desarrollo profesional de los docentes.
- La organización y el funcionamiento de los centros educativos.
- La evaluación y la supervisión del sistema educativo y de los centros.
- La disponibilidad y la utilización adecuada de los recursos necesarios.

Desde otro punto de vista, más normativo y menos analítico, la Ley española de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 identificaba siete factores que favorecen la calidad y la mejora de la enseñanza:

- La cualificación y la formación del profesorado.
- La programación docente (referida esencialmente al desarrollo del currículo por los profesores y por los centros educativos).
- Los recursos educativos y la función directiva.
- La innovación y la investigación educativa.
- La orientación educativa y profesional.

- La inspección educativa.
- La evaluación del sistema educativo.

Como puede apreciarse, la relación de los factores incluidos en ambos documentos (podrían citarse otros muchos que adoptan enfoques similares, pero no es ese el propósito de estas páginas) abarca los ámbitos que podemos considerar fundamentales para el funcionamiento eficaz de un sistema educativo. Cada uno de ellos exige un tratamiento específico y puede dar lugar a políticas educativas muy diversas, pero es precisamente la consideración conjunta e interrelacionada de todos ellos lo que caracteriza las propuestas de reforma sistémica más ambiciosas y de más largo alcance que se han emprendido en las últimas décadas. Por lo tanto, la identificación de todos estos factores no es un simple ejercicio académico ni analítico, sino que tiene profundas implicaciones políticas.

LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LOS ESTUDIANTES

Ese propósito tan extendido de mejora de la calidad de la educación ha supuesto la adopción y puesta en marcha de una variedad de políticas educativas y de programas de reforma, con la intención de actuar sobre todos o algunos de los factores antes mencionados. Entre todas esas iniciativas quiero destacar aquí la importancia que han adquirido las políticas de evaluación de los sistemas educativos.

En efecto, la evaluación ha sido considerada durante las dos últimas décadas como uno de los instrumentos más poderosos para valorar el grado de mejora de la calidad, por una parte, y como un incentivo para conseguirla, por otra. La evaluación es hoy concebida como un componente fundamental de cualquier política educativa y se considera que los sistemas educativos y las instituciones más eficaces poseen mecanismos de seguimiento que les permiten identificar sus deficiencias y ponerles solución lo antes posible.

La principal consecuencia de ese planteamiento ha consistido en la puesta en marcha de diversos mecanismos, programas o sistemas nacionales de evaluación de la educación. Así, ya desde finales de los años ochenta y, sobre todo, a lo largo de los noventa se pusieron en marcha mecanismos institucionales, centros y organismos de evaluación de los sistemas educativos en países tan diversos como Francia, Suecia, Noruega, España, Argentina o Chile; se desarrollaron planes sistemáticos de evaluación en el Reino Unido, Holanda, Francia, Colombia, Argentina, Chile, República Dominicana o México; se elaboraron indicadores nacionales de la educación en Estados Unidos, Francia, Dinamarca o Suiza. Y aun sin ánimo de exhaustividad, es fácil comprobar que con el paso de los años ese tipo de iniciativas se fueron extendiendo por países y regiones muy diversas. Los organismos internacionales también reaccionaron a dicho interés, poniendo en marcha tanto la OCDE como la UNESCO, la Unión Europea o la OEI programas y proyectos concretos al servicio del desarrollo de las políticas nacionales de evaluación educativa.

Por otra parte, la evaluación de la educación, que tradicionalmente se había circunscrito a la práctica llevada a cabo por los docentes para examinar y calificar a sus estudiantes, fue ampliándose y colonizando nuevos territorios. Así, la evaluación alcanzó en seguida a los programas educativos concretos y al currículo, para llegar más tarde a ocuparse del profesorado y de otros agentes educativos, y también de las escuelas y centros docentes, entendidas como instituciones complejas y capaces de aprender y no simplemente como agrupaciones de individuos. Posteriormente, ya a partir de los

años ochenta, sería el conjunto del sistema educativo el que se convertiría en objeto de evaluación. Y ese proceso que comenzó hace varias décadas parece no haber llegado aún a su culminación, a la vista de las reflexiones de Elmore.

No obstante, no hay que pensar que la evaluación haya permanecido inalterable en ese recorrido desde la evaluación de los aprendizajes de los alumnos por parte de sus profesores hasta la evaluación general del sistema educativo. Como nos recordaba Ernest R. House, esa evolución implicó importantes transformaciones en la concepción y en la práctica de la evaluación. En primer lugar, habría que hablar de cambios conceptuales, como la sustitución de nociones monolíticas por otras pluralistas y el abandono de la idea de una evaluación libre de valores. En segundo lugar, podemos referirnos a cambios metodológicos, caracterizados por la creciente tendencia a la integración de métodos cuantitativos y cualitativos. En tercer lugar, deben mencionarse los cambios en la utilización de la evaluación, con mayor énfasis en la concepción *iluminativa* que en la instrumental y la insistencia en el carácter político de aquella. En cuarto y último lugar, pueden señalarse algunos cambios estructurales, caracterizados por una creciente inclusión de la evaluación entre los mecanismos de gestión de los sistemas educativos, una ampliación de sus ámbitos de cobertura y una mayor interdisciplinariedad (House, 1993).

Entre todos los cambios que se han producido, quiero subrayar aquí uno que me parece crucial en el contexto de las cuestiones que se abordan en estas páginas. Se trata de la importancia concedida a la evaluación del rendimiento de los sistemas educativos, realizada a través de la evaluación de los resultados logrados por los estudiantes.

Como apuntaba más arriba, la calidad de la educación es un concepto complejo y multidimensional, pero aun así cada vez más se ha ido extendiendo un interés (incluso podría decirse una preocupación) por los resultados realmente conseguidos. Los sistemas educativos movilizan y afectan a cantidades muy grandes de personas, tanto docentes como alumnos y sus familiares, exigen unos recursos ingentes para su funcionamiento e influyen de manera directa sobre el desarrollo económico y social de los pueblos. Por lo tanto, parece lógico y legítimo preguntarse por los resultados de esa inversión y de esa acción. No otro es el fundamento de lo que ha dado en llamarse la rendición de cuentas, traduciendo y adaptando libremente del inglés el conocido término *accountability*. No debe interpretarse que rendir cuentas sea sencillo, dada la complejidad que alcanzan tales sistemas, pero en modo alguno se puede argumentar a favor de su *irresponsabilidad*: los sistemas educativos y los agentes que en ellos participan tienen una gran responsabilidad, que no se puede eludir, aunque no corresponda exclusivamente a un solo sector de los mismos.

También parece lógico que esa rendición de cuentas dedique una atención especial a los resultados que obtienen los jóvenes, que tantos años pasan en las escuelas y los centros educativos. O sea, no podemos preguntarnos solamente por la suficiencia de los recursos disponibles y por su adecuación, por la actuación de los docentes, de los directivos y de los administradores de la educación o por la organización y el funcionamiento de los centros educativos, también hay que preguntarse por los logros de los estudiantes. Si queremos valorar el grado de calidad que ofrece un sistema resulta legítimo preguntarse por los resultados que obtienen los estudiantes. Y para ello se utilizan diversas aproximaciones, entre las que destaca la aplicación periódica de pruebas de rendimiento en determinados cursos y áreas de aprendizaje. Dichas pruebas suelen llevar además anexos algunos instrumentos (generalmente cuestionarios) que aportan una información adicional capaz de permitir análisis detenidos acerca de los factores que influyen en el rendimiento obtenido.

Hoy día ese planteamiento parece fuera de discusión, como lo demuestra el número creciente de iniciativas puestas en marcha para realizar tal valoración. Las pruebas aplicadas por los diversos sistemas nacionales de evaluación, bien sean censales o muestrales, estén centradas en algunas áreas prioritarias o en aspectos más amplios del currículo, así como los estudios internacionales PISA, TIMSS, PIRLS o SERCE, por no citar sino algunos de los principales, tienen precisamente ese objetivo.

No quiere ello decir que no deba plantearse discusión alguna o que no haya que debatir al respecto. La evaluación del rendimiento suscita tantas cuestiones controvertidas que no se puede abordar de manera acrítica. Pero los asuntos que merece la pena plantear no se refieren tanto a la legitimidad, interés o conveniencia de realizar tal evaluación, como a sus modalidades, a las decisiones que implica o, especialmente, al uso que se hace de los datos obtenidos. Así, hay algunas prácticas, como el uso de *rankings* o tablas de clasificación elaboradas a partir de tales pruebas, la adopción de decisiones sobre los docentes individualmente considerados a partir de los resultados de sus alumnos o la emisión de juicios globales sobre los sistemas o las escuelas a partir de pruebas de cobertura necesariamente parcial, que pueden ser severamente criticadas, pero ello no implica renunciar a la evaluación de los resultados logrados por los estudiantes. El desafío fundamental consistirá en diseñar sistemas de evaluación que sean al mismo tiempo útiles para la mejora, respetuosos de la complejidad de la acción educativa y justos para valorar a los sujetos e instituciones objeto de estudio. Pero la experiencia desarrollada en muchos países o regiones demuestra que es posible diseñar y construir tales sistemas y que los beneficios que aportan superan a sus inconvenientes cuando se han concebido bien y se utilizan adecuadamente.

LA ELABORACIÓN DE ESTÁNDARES DE RENDIMIENTO

Otra de las novedades que se han dejado sentir en estas últimas décadas, y especialmente en los últimos diez años, consiste en la elaboración de estándares de rendimiento. La aparición y desarrollo de esta tendencia ha ido estrechamente unida a (y en parte ha sido consecuencia de) la expansión de los sistemas de evaluación de los resultados logrados por los estudiantes.

En efecto, la construcción de sistemas de evaluación implicó una reflexión paralela acerca de cuáles serían los niveles que debieran considerarse aceptables y que, por tanto, habría que proponerse que alcanzasen todos los estudiantes. La evaluación permite conocer qué resultados se alcanzan realmente, pero para valorar si estos deben ser considerados adecuados o no hace falta algo más, se requiere algún elemento de referencia. Y los estándares han pretendido proporcionar dicho elemento de referencia. Así, en un influyente estudio promovido por la OCDE a comienzos de los noventa sobre ese asunto, el estándar era considerado como un elemento que permitiría responder a la pregunta acerca de *cuán bueno debe ser un resultado suficientemente bueno*. Dicho con otras palabras, el estándar debe marcar unos niveles de logro deseables, con los cuales comparar el rendimiento realmente alcanzado por los estudiantes (OCDE, 1995). El desarrollo de sistemas y mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos por los estudiantes sería una consecuencia lógica del establecimiento de dichos estándares (aunque sepamos que la evolución seguida ha sido más bien la contraria, como se aprecia al contraponer este apartado y el anterior).

Aunque los antecedentes del movimiento a favor de la elaboración de estándares para la educación se remontan a los años ochenta, lo cierto es que dicha tendencia se ha extendido mucho más recientemente, sobre todo a partir de finales de los noventa. En un primer momento fue en buena medida una tarea en que se empeñaron investigadores y directivos de los sistemas educa-

tivos, para pasar después a constituir una verdadera iniciativa política. En ello influyó sin duda la decisión del gobierno de los Estados Unidos de construir estándares para las diversas materias escolares en cada uno de sus Estados e incluso de plantear la conveniencia de establecer estándares nacionales, en el contexto del proyecto *Metas 2000*. Quizá sea ese el motivo de que haya sido visto en algunos países iberoamericanos como un movimiento foráneo e incluso en cierta medida impuesto desde fuera. Pero conviene ir más allá de dicha impresión inicial, para valorar el posible interés que los estándares puedan encerrar, así como los problemas que su uso plantea.

Los especialistas consideran que no resulta sencillo definir el término *estándar*, a la vista de los usos tan diversos que del mismo se hacen. Así, por ejemplo, se puede hablar de los estándares técnicos que debe cumplir una instalación eléctrica de un domicilio o industria, pero también de una respuesta estándar a determinada cuestión, sin tener el adjetivo el mismo significado en ambos casos.

En materia de educación, los estándares están relacionados con las metas que se pretende conseguir con la educación. Pero no hay que confundirlos con dichas metas o con los objetivos de aprendizaje, aunque se puedan parecer a ellos. La principal diferencia estriba en que los estándares avanzan un paso más lejos, especificando los objetivos de aprendizaje de un modo más preciso, por cuanto pretenden establecer los aprendizajes que se deben alcanzar realmente. También están relacionados con el currículo, ya que especifican los aprendizajes que deben realizar todos los estudiantes. Pero no se deben confundir tampoco con el currículo, puesto que este último es más amplio y contiene otros elementos adicionales (tales como objetivos generales, contenidos, metodología de enseñanza o estrategias docentes). Sin ánimo de extremar el rigor terminológico, podríamos decir que los estándares representan el conjunto de conocimientos y habilidades que todos los estudiantes deberían adquirir en cada una de las materias y los cursos (o al menos en una selección significativa de ellos), independientemente de cuáles sean su origen y su situación, y sin que ello implique que esos sean los únicos aprendizajes que deben lograrse.

Uno de los puntos que han sido objeto de mayor debate se refiere precisamente al grado de detalle que los estándares deben alcanzar. Si se quiere determinar con precisión qué aprendizajes se espera que alcancen todos los estudiantes, convendrá definirlos del modo más detallado posible. Pero, llevada al extremo, esa es una tarea imposible, por una parte, e incluso contraproducente, por otra. Es imposible porque, en último término, estaríamos ante un currículo con un grado tan minucioso de detalle que sencillamente resultaría irrealizable. De algún modo, estaríamos en el mismo punto al que llevó la pretensión de algunos autores de objetivos conductuales de los años setenta, que obligaría a definir innumerables estándares para cada materia, lo que no tiene sentido ni es posible en la práctica. Pero además es contraproducente, porque esa concepción responde al objetivo de conseguir un currículo completamente cerrado (como dicen algunos autores, *a prueba de docentes*), lo que contribuye a la desprofesionalización del profesorado y contradice los supuestos fundamentales en que se basa la profesión de la enseñanza.

Por lo tanto, la experiencia adquirida apunta hacia la conveniencia de establecer unos estándares de suficiente nivel de concreción, de tal modo que queden claramente explicitados los objetivos que se persiguen, pero sin que lleguen a cerrar el proceso de enseñanza y de aprendizaje. En algunos sistemas educativos (caso del español) se puede considerar que esa es precisamente la función que cumplen los denominados *criterios de evaluación*, complementarios de las competencias a desarrollar, los objetivos y los contenidos de la enseñanza, ya que especifican cómo debe hacerse la valoración de los aprendizajes conseguidos.

Por otra parte, los estándares tienen la pretensión de resultar generalizables, esto es, de permitir su aplicación a diversas situaciones y contextos. El atractivo principal de esa intención consiste en la posibilidad de aumentar la equidad de la educación, ya que marcan unos puntos de referencia comunes y aplicables a todos los estudiantes y a todas las escuelas. Por lo tanto, reducen las desigualdades al establecer unos objetivos concretos y explícitos y no dejarlos a la libre apreciación de docentes y escuelas, que pueden tener distintos criterios y niveles de exigencia. No obstante, la principal crítica que ese propósito ha suscitado tiene que ver con la uniformidad que introducen, contradiciendo en la práctica el principio de atención a la diversidad, fundamental y consustancial a las tareas formativas. De ahí que los investigadores y responsables políticos más respetuosos de la diversidad hayan optado por el establecimiento de un número limitado de estándares, capaces al mismo tiempo de permitir estilos diferentes de actuación docente y de organización institucional. Con ello se consigue combinar una dirección firme hacia el logro de los objetivos propuestos con el respeto a la diversidad existente.

La tarea de definir estándares, como se viene viendo, no es sencilla. No lo es técnicamente, ya que exige definir de antemano el grado de detalle que se pretende conseguir en su definición, el modo en que se deben combinar con el currículo y con las metas de la educación, y el tipo de formulación que resulta más adecuado para permitir su correcta comprensión por parte de los agentes implicados y su aplicación en la práctica. Tampoco es sencilla políticamente hablando, porque suscita el debate acerca de las metas de la educación, de los contenidos curriculares (o sea, de lo que consideramos más relevante que aprendan los jóvenes) y del sentido de la escolarización, sobre los que no suelen existir concepciones unánimes.

Por otra parte, como se mencionaba anteriormente, el establecimiento de estándares suele ir estrechamente asociado a la aplicación de pruebas de rendimiento que permiten valorar su grado de logro. Para muchos políticos y administradores de la educación, la combinación de ambos instrumentos debe resultar decisiva para mejorar la calidad de la educación. Sin embargo, las principales voces críticas que se alzan en este sentido insisten en que ambos mecanismos no bastan para asegurar la mejora, sino que hay que añadir otras estrategias complementarias, relativas a la dotación de recursos suficientes para la docencia, a la formación y perfeccionamiento docente o al establecimiento de sistemas de supervisión y de apoyo al profesorado y a las escuelas. Será la combinación de dichos instrumentos la que permita hacer efectiva la mejora. Es una posición que tiene sentido y que no desvaloriza el importante papel que puede desempeñar la combinación de estándares y evaluación, sino que lo matiza y hace más realista, sin caer en ilusiones que los hechos luego no confirman.

Por ese conjunto de motivos, el estudio mencionado de la OCDE concluía que “el proceso de mejorar los procedimientos para establecer, aplicar y monitorear los estándares requiere tiempo y prudencia. Es un proceso que debe suscitar confianza pública por medio de la construcción de consensos y de una información amplia y confiable. Normalmente requiere un cambio de actitud de los administradores, profesores, estudiantes, familias y comunidades y exige una estrategia razonable de comunicación por parte de las autoridades educativas y de las escuelas. [...] Además, quienes establecen estándares deben ser conscientes de las limitaciones de su propia objetividad a la hora de definir *a priori* niveles de rendimiento y humildes ante la dificultad de evaluar las habilidades no cognitivas” (OCDE, 1995, p. 23). Dicho con otras palabras, el establecimiento de estándares constituye una palanca poderosa para la mejora de la educación, pero a condición de que no se espere de ellos lo que no pueden proporcionar, de que combinen exigencias razonables con el

respeto a la diversidad, de que no se conciban de manera intransigente y de que se estimule el debate público acerca de ellos. Con esas condiciones, la definición de estándares puede resultar un instrumento valioso de mejora de la calidad de la educación.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Para finalizar estas páginas conviene plantear algunas reflexiones, aunque sean generales, basadas en los diversos temas que se han ido abordando. Lo primero que cabe decir es que los sistemas educativos son entidades complejas y en transformación constante. La influencia del contexto social, económico y político es muy poderosa, lo que obliga a adoptar decisiones que favorezcan el cambio. No se puede concebir un sistema educativo inmutable, so pena de que no dé respuesta a las demandas que continuamente se le plantean y que además cambian de un tiempo a otro. Por lo tanto, resulta necesario continuar diseñando y poniendo en marcha mecanismos de cambio y de mejora.

Los sistemas nacionales de evaluación y los estándares no son sino instrumentos que hemos construido para ayudarnos a responder a esos requerimientos. Sin duda, no son los únicos disponibles, ni seguramente serán los definitivos, pero debemos recurrir a ellos en tanto que nos ayuden a seguir mejorando la educación de nuestros jóvenes.

Por otra parte, tampoco podemos ignorar que, junto a esas dinámicas de cambio, hay también en el sistema educativo un fondo de estabilidad e inercia, incluso de resistencia a la transformación, que tiene diversas manifestaciones. Es normal que así sea, puesto que sucede en cualquier tarea colectiva. Pero la conciencia de la ambivalencia de la realidad educativa debe servir de estímulo para situar los intentos de reforma en su contexto y para llevarlos a cabo del modo más adecuado para permitir el logro de los propósitos que los inspiran.

Algunas de las tendencias analizadas en estas páginas, aunque recientes, han suscitado debate y reacciones diversas. Para llevarlas a cabo no hay que creer que su bondad sea evidente para todos ni en todas las circunstancias, ni tampoco que, aun siéndolo, sea siempre aceptada. Cualquier cambio en el sistema educativo requiere capacidad de convicción, planteamientos realistas y tiempo suficiente. Sin una buena combinación de esos tres elementos, el proyecto mejor intencionado puede acabar en fracaso. Algo así ha ocurrido en diversas ocasiones. El desafío que enfrentan los países iberoamericanos de mejora de la calidad de sus sistemas educativos es tan decisivo para el futuro que vale la pena invertir las energías y la inteligencia necesarias para hacerla posible. Y los instrumentos analizados en estas páginas pueden contribuir eficazmente a ello.

Educación para la paz y la ciudadanía en América Latina

Fernando M. Reimers

LA PAZ COMO PROPÓSITO EDUCATIVO

En este ensayo propongo que, a doscientos años de la fundación de las repúblicas latinoamericanas, el principal propósito de la escuela ha de ser el de contribuir a que los latinoamericanos vivan en paz, confrontando los altos niveles de violencia que caracterizan a las sociedades latinoamericanas actualmente. Para ello, las escuelas deben facilitar que los estudiantes desarrollen competencias ciudadanas congruentes con formas pacíficas de asociación y de resolución de conflictos, congruentes con una cultura de legalidad e institucionalidad democráticas y congruentes con vivir en el respeto a los derechos humanos de todas las personas. El desarrollo de estas competencias será posible alineando los diferentes procesos que conforman la institucionalidad educativa con educación en derechos humanos y en cultura democrática.

Los esfuerzos por mejorar la calidad de la educación a escala deben comenzar por discernir cuáles son los propósitos a los que se aspira que dicha educación sirva. La claridad de propósitos permite alinear los distintos procesos que constituyen la educación formal escolar: el currículo, los materiales de instrucción, las formas de organización del sistema educativo, las formas de educar y apoyar el desarrollo profesional de los profesores, las formas de administrar las escuelas y el sistema educativo, las formas de evaluar y las formas en que los profesores facilitan el aprendizaje de los estudiantes, es decir, la instrucción y la pedagogía. Es el buen alineamiento entre estos diversos elementos de un sistema educativo, facilitado por propósitos claros y compartidos, el que permite sostener esfuerzos educativos de alta calidad. Es esta una concepción de la calidad institucional y sistémica, es decir, que resulta de la articulación de los diversos componentes que hacen a la institución educativa.

Difiere esta forma de entender la calidad de la educación a un nivel de análisis de sistema, macro, de una conceptualización exclusivamente pedagógica o individual. La calidad educativa puede sin duda entenderse como la calidad de la relación pedagógica entre una maestra y sus estudiantes, o como la calidad de la instrucción que ofrece un centro escolar.

La calidad educativa a nivel institucional es más que la suma de los esfuerzos y de las voluntades individuales de los profesores del sistema¹. Esta concepción sistémica incluye sin duda

¹ Una concepción alternativa equipara la calidad educativa a la calidad de los profesores que trabajan en el sistema. Así, un reciente informe de la firma consultora McKinsey sobre los mejores sistemas educativos del mundo señala que ningún sistema educativo puede ofrecer una calidad superior a la calidad de sus maestros y que las tres características comunes de los mejores sistemas son la selección de jóvenes con talento a la carrera docente, una excelente preparación inicial y sistemas de

a los profesores bien preparados, tanto conocedores de las disciplinas que enseñan, como expertos de saber pedagógico específico a la enseñanza de las respectivas disciplinas. Pero la calidad de la educación va más allá de los buenos profesores para incluir las condiciones en las cuales estos trabajan, el currículo que enseñan, los materiales instruccionales que apoyan su tarea, el liderazgo pedagógico que ejercen los directores de centro o los supervisores del sistema, la forma en que se evalúa el aprendizaje y los regímenes de administración, control y rendición de cuentas bajo los que laboran.

Es el buen alineamiento entre todos estos componentes el que permite sostener buenos niveles de calidad a escala, es decir, en un sistema educativo, y no solamente en lograr buenos resultados educativos en un momento en el tiempo, en un aula de clase o en un centro educativo. En la conformación de esa institución educativa son esenciales propósitos claros, compartidos e internalizados por los diferentes actores de la institución educativa que articulen los varios procesos que la conforman.

El propósito más importante de la institución educativa es el de preparar a las nuevas generaciones para el presente y para el futuro. Las sociedades preparan a sus miembros jóvenes para el futuro haciendo dos cosas: conservando –normas, conocimientos, memorias, saber hacer–, es decir, transmitiendo aquellas competencias que una generación considera serán de utilidad a la siguiente, y también promoviendo la ruptura con el pasado, desarrollando competencias que permitan a las nuevas generaciones afrontar desafíos nuevos.

Compite este propósito con otros. El de proveer a los jóvenes un lugar seguro y una ocupación durante un período de su vida en el cual no están preparados para funcionar autónomamente –y mientras adquieren dicha preparación–. El de servir de repositorio, de museo, de prácticas culturales y educativas –las formas de funcionamiento de las escuelas responden en buena parte a la inercia y a la tradición, se enseña de cierta manera porque así se ha hecho tradicionalmente–. En ocasiones, el examen crítico de los propósitos de la institución educativa es necesario para asegurar que los recursos, siempre insuficientes, de que se dispone para enseñar se destinen prioritariamente a preparar a los estudiantes para el futuro, reevaluando la funcionalidad de las prácticas que se mantienen por inercia o por tradición. Igualmente importante, la institución educativa permite la distribución de recursos a distintos grupos sociales, no solo a los estudiantes que reciben educación, sino también los profesores y administradores que son empleados por dicha institución, así como las empresas que ofrecen servicios al sistema educativo en forma de construcciones o de materiales educativos. La administración del servicio educativo da igualmente al Estado y a diversos grupos políticos legitimidad y poder político para distribuir esos recursos. Estos propósitos, siendo legítimos, no deberían ser prioritarios al de preparar a los estudiantes para el presente y para el futuro, y los mismos deben también ser evaluados de manera crítica periódicamente para asegurar que las escuelas cumplan su función prioritaria y que se adecuen a los cambios y tendencias sociales de los tiempos.

¿Qué significa entonces preparar a los estudiantes para el presente y el futuro en América Latina? Significa, en primer lugar, prepararles para construir sociedades en las que sea posible vivir en paz, sin violencia. Es este un propósito de siempre de los sistemas educativos. La idea misma de que todas las personas debían ser educadas emergió como respuesta a la violencia política.

identificación y apoyo oportuno a aquellos alumnos y maestros que no alcanzan los niveles esperados de rendimiento (Barber y Mourshed, 2007).

La idea fue desarrollada por el educador checo Juan Amos Comenio en su *Didáctica Magna* en 1636, luego de perder a su esposa y a sus dos hijos en la violencia de la guerra de los Treinta Años. Comenio pensaba que la violencia era fruto de la ignorancia y que, si todas las personas fuesen educadas, esto facilitaría la convivencia pacífica (Seitz, 2004, p. 4).

Cuando más de dos siglos después Domingo Faustino Sarmiento propone la tesis de la educación popular, lo hace también pensando que esta permitirá ‘civilizar’ frente a la barbarie, a la violencia política de las emergentes repúblicas.

Esta tesis de Sarmiento de que la educación y la razón permitirán el progreso social y la paz refleja los supuestos del iluminismo, bien expresados también por Juan Jacobo Rousseau, quien vivió entre 1712 y 1778, y cuya conceptualización del contrato social como el medio que permite a los hombres alcanzar la virtud plantea también que es posible mejorar la condición humana a través de la razón y la acción concertada. Dos ideas muy importantes contenidas en *El Emilio*, publicado en 1762, son, por una parte, que la educación puede contribuir a mejorar la sociedad, una tesis fundamental del movimiento progresista derivada del planteamiento iluminista de que las sociedades pueden hacerse gradualmente mejores como resultado de la acción colectiva de las personas basada en el uso de la razón. Otra de las ideas importantes contenidas en *El Emilio* es que uno de los propósitos de la educación es precisamente contribuir a la aceptación del contrato social, diríamos en lenguaje contemporáneo que uno de los propósitos de la educación es facilitar la gobernabilidad y la legitimidad del Estado. Para Rousseau, la legitimidad de un contrato social descansa en la aceptación voluntaria del mismo por aquellos a quienes dicho contrato regula, de ahí la necesidad de formas de representación inclusivas. Rousseau argumenta así que el contrato social es esencial para promover una vida virtuosa. En consecuencia, uno de los fines de la educación es promover la virtud.

La idea de que el propósito de la educación es contribuir a la paz emerge no solo del genio de pensadores como Comenio, Rousseau o Sarmiento, sino de los intercambios con otros intelectuales cuyo contexto y travesía por la vida les enseña los efectos devastadores de la violencia y la importancia de la paz para permitir el bienestar humano. La tesis de Sarmiento sobre la Escuela Popular es producida y premiada en la Universidad de Chile, donde Sarmiento labora. Es rector de la Universidad de Chile don Andrés Bello, quien luego de muchos años en Londres y ante infructuosos esfuerzos por regresar a Venezuela, su país natal, sumido en las guerras de independencia y en la subsiguiente violencia política, acepta la invitación a ser el primer rector de la Universidad de Chile. En sus esfuerzos por contribuir a que se desarrollen ideas que sirvan de base a la formación de una identidad de los ciudadanos de las nuevas repúblicas, el rector Bello abre un concurso de ensayos sobre el papel que la educación ha de jugar en las nuevas repúblicas independientes. Sarmiento gana este concurso con la *Escuela Popular*.

La sensibilidad de Bello hacia las tesis iluministas se estimula cuando Bello conoce, siendo muy joven, a Alejandro Humboldt durante el viaje de este explorador alemán a Caracas. Estimulan estas conversaciones entre el joven Bello y Humboldt, considerado ya junto con Goethe uno de los intelectos más claros de su época, su interés por la ciencia y por la racionalidad, y también por la educación misma. El hermano de Alejandro Humboldt, Guillermo, es el fundador de la primera universidad moderna del mundo, la Universidad de Berlín, comprometida con la búsqueda de la verdad a través de la creación de conocimiento científico en libertad y con la educación del ciudadano para hacer contrapeso al poder del Estado. Probablemente son estos intereses que Humboldt estimula los que hacen que Bello, que viaja con Bolívar, su pupilo, a Londres en una

misión para solicitar apoyo financiero y militar para la independencia de la Gran Colombia, no regrese a Caracas con Bolívar y se quede en Europa estudiando las bases de la economía agrícola americana y desarrollando una gramática como parte de su proyecto de contribuir a formar una identidad americana poscolonial.

Las aspiraciones pacifistas de la educación de Comenio, Rousseau, Humboldt, Bello o Sarmiento hacen eventualmente eco en el mexicano José Vasconcelos, quien al término de la guerra revolucionaria funda los cimientos del sistema de educación público mexicano en 1920. Habiendo vivido la violencia de la revolución mexicana, es Vasconcelos también un convencido en el poder de la razón cultivada por la educación para promover la paz y el bienestar, y por ello lidera enormes esfuerzos de construir una nueva identidad, la raza cósmica, desde la institución educativa en el México posrevolucionario. Por ello impulsa la escuela rural, con sus bibliotecas, en la cual el maestro ha de asumir el liderazgo del desarrollo de las comunidades rurales para construir un nuevo orden social pacífico y moderno.

Sobre estos cimientos de construcción de la escuela pública en América Latina a finales del siglo XIX y comienzos del XX con el claro fin de contribuir a la consolidación de la paz, se logra finalmente, durante el siglo XX, el acceso efectivo y universal a la educación (Reimers, 2006). A este logro contribuye, además de la construcción de la institucionalidad de los sistemas públicos en educación, el decidido impulso de los gobiernos a la universalización de la educación primaria después de la Segunda Guerra Mundial. Este impulso tiene como origen inmediato la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948, sobre los escombros de la Segunda Guerra Mundial. Reconoce la Declaración que la construcción de un orden mundial pacífico sustentable solo sería posible sobre el reconocimiento de derechos universales para todos –el concepto de los derechos humanos había sido desarrollado y constituido una tesis central de las revoluciones francesa y americanas–; uno de estos derechos, el de la educación, retoma la idea original de Comenio. Así, en los documentos constitutivos de UNESCO se señala que “debido a que las guerras se inician en las mentes de los hombres, es en las mentes de los hombres que es necesario construir los cimientos para la paz”. La traducción de este concepto que ata la aspiración de paz al derecho universal a la educación en acciones específicas de expansión educativa ocurriría bajo el liderazgo de otro mexicano, José Torres Bodet, como secretario general de UNESCO –y uno de los propulsores de los derechos humanos universales–, quien orienta la organización hacia lograr finalmente la utopía de Comenio en el mundo en desarrollo.

De este modo, la construcción de los sistemas educativos latinoamericanos se basa en la aspiración de superar la violencia y de vivir en paz, que está en el origen mismo de las repúblicas latinoamericanas. Es esta una aspiración de la mayor vigencia en la América Latina contemporánea, región del mundo azotada por diversas formas de violencia, la cual amenaza de nuevo la legitimidad del mismo contrato social. Si bien las formas de violencia contemporánea en América Latina difieren de la violencia política extrema que caracteriza a otras naciones del mundo, la violencia, sin embargo, es un proceso que se desarrolla en un continuo como resultado de interacciones dinámicas entre grupos donde progresivamente disminuyen las opciones para resolver conflictos de intereses en forma pacífica y donde formas de violencia, interpersonal y entre grupos, se van haciendo cada vez más aceptables. Así, la emergencia de formas extremas de violencia política no son episodios espontáneos, sino el producto de un progresivo deterioro del contrato social y por ello de la virtud que, en palabras de Rousseau, distingue a los hombres de los animales.

En este sentido es más productivo identificar el *grado* y *tipo* de violencia que existe en una sociedad, antes que intentar caracterizar si hay o no violencia –bajo el supuesto de que existen formas de violencia en todas las sociedades–.

Existen, como señala Jamil Salmi, diferentes tipos de violencia. Existe la violencia directa, aquella donde acciones de unas personas intencionalmente vulneran la integridad de otras, acciones como el asesinato, la guerra o el genocidio (Salmi, 2000, p. 2). Existe también la violencia indirecta, represiva o alienante. La violencia indirecta incluye acciones dañinas y letales que no involucran una relación directa entre los perpetradores y las víctimas de la violencia. Por ejemplo, la violencia que resulta de omisiones, por ejemplo, de gobiernos que intervinieron demasiado tarde durante el Holocausto, o muertes que resultan de la falta de protección frente a la violencia social: hambre, enfermedad, pobreza o catástrofes naturales, o bajo embargos económicos que resultan de gobiernos dictatoriales. La violencia represiva incluye violaciones directas a derechos humanos, tales como los de libertad de pensamiento o religión. La violencia alienante es una privación de los derechos superiores de las personas, como el derecho a la integridad psicológica, emocional, cultural o intelectual, y que resultan de acciones como el racismo y el prejuicio, o de vivir con terror a la guerra o a la represión (Salmi, 2000).

VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

Las poblaciones de América Latina padecen hoy, en las vísperas de los bicentenarios de la independencia, estas cuatro formas de violencia y los sistemas educativos contribuyen a reproducirla. La violencia directa no se expresa actualmente en episodios de gran escala de violencia política. De los 329 episodios de violencia política ocurridos entre 1946 y 2007, apenas 28 ocurren en América Latina. En este sentido, los últimos veinte años han sido especialmente ausentes de violencia, solo 2 de los 99 conflictos de mayor violencia política en el mundo han ocurrido en América Latina (Marshall, 2008).

Más común, sin embargo, es la violencia asociada al crimen. El Gráfico 1 (ver en la siguiente página) presenta los resultados de una reciente encuesta de opinión pública en varios países latinoamericanos a la pregunta “¿Con qué frecuencia se preocupa usted de ser víctima de un delito con violencia?”: tres de cada cuatro personas contestan que todo o casi todo el tiempo, o algunas veces.

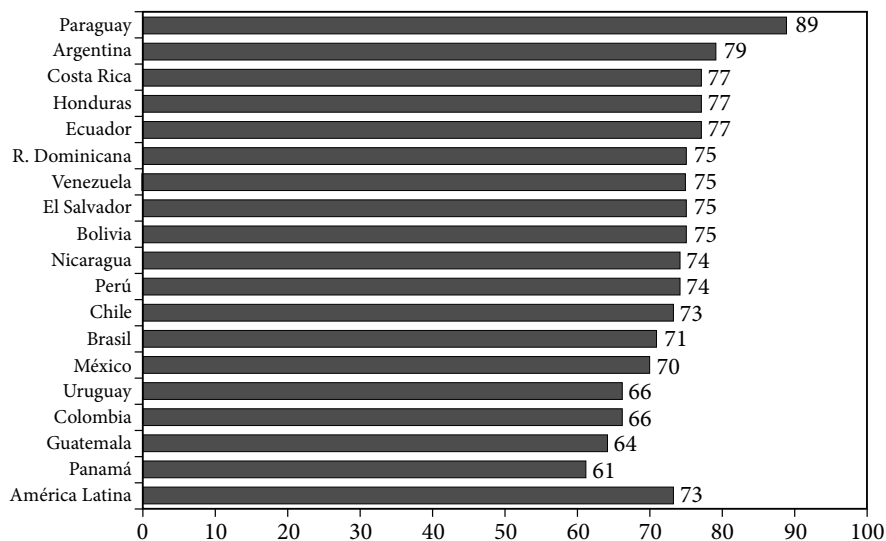
Estos temores son fundamentados: en promedio, dos de cada cinco personas han sido víctimas de un delito violento, o tienen parientes cercanos que lo han sido, como muestra el Gráfico 2 (ver en la siguiente página).

Además de la violencia asociada a la delincuencia, existen altos niveles de violencia interpersonal, entre ellas la violencia familiar y contra la mujer. UNICEF estima que anualmente mueren 80.000 niños y jóvenes en América Latina como resultado de violencia familiar y 6 millones más sufren maltratos en sus hogares, estimando que entre el 10 y el 36% de las mujeres son agredidas por sus parejas (UNICEF, 2007).

Además de estas formas de violencia directa, se producen múltiples formas de violencia indirecta en América Latina, que resultan de omisiones, por ejemplo, de la falta de protección frente a la violencia social. El 40% de la población vive en condiciones de pobreza, y el 15% en condiciones de pobreza extrema. La distribución de la riqueza es muy desigual y es percibida

Gráfico 1. Delito con violencia

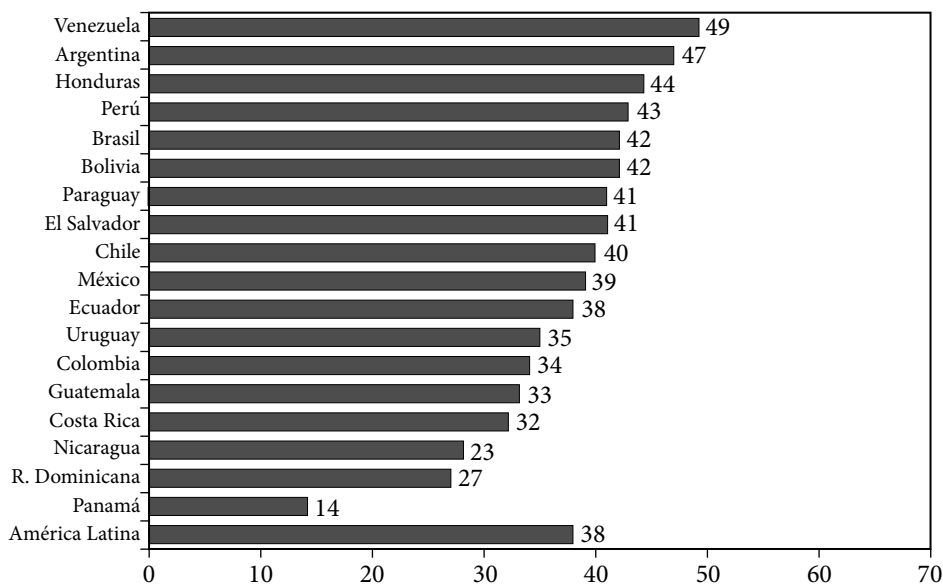
¿Cuán frecuentemente se preocupa usted de que pueda llegar a ser víctima de un delito con violencia?
 ¿Todo o casi todo el tiempo, algunas veces, ocasionalmente, nunca? Aquí solo “Todo o casi todo el tiempo” más “Algunas veces”.



Fuente: Latinobarómetro 2007.

Gráfico 2. ¿Ha sido víctima de un delito?

¿Ha sido usted o algún pariente asaltado, agredido o víctima de un delito en los últimos doce meses?
 Aquí solo “Sí”.

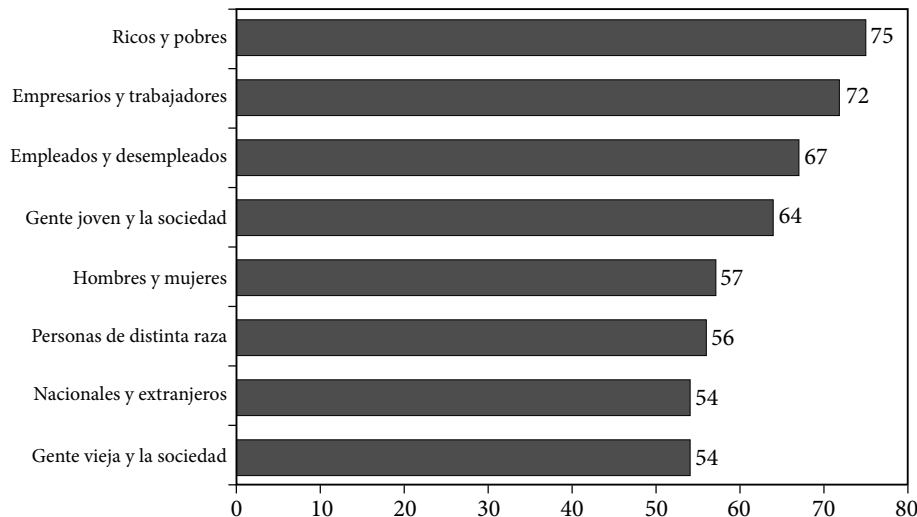


Fuente: Latinobarómetro 2007.

por tres cuartas partes de la población como injusta o muy injusta (Latinobarómetro, 2007). La mayoría de la población percibe que hay conflictos entre diversos grupos de la sociedad: ricos y pobres, empresarios y trabajadores, empleados y desempleados, gente joven y la sociedad, hombres y mujeres, personas de distinta raza, nacionales y extranjeros, y gente vieja y la sociedad, como resume el siguiente gráfico.

Gráfico 3. Cohesión social y conflictos entre...

En todos los países hay diferencias o incluso conflictos entre diferentes grupos sociales. ¿En su opinión, cuán fuerte es el conflicto entre...? Aquí solo “Muy fuerte” más “Fuerte”.



Fuente: Latinobarómetro 2007.

Con la transición de la mayoría de los países latinoamericanos a formas democráticas de gobierno a comienzos de los años 1980, hay un avance importante en materia de derechos humanos en la región. Las violaciones más abiertas a la libertad de pensamiento, de expresión, frecuentes en regímenes dictatoriales, disminuyen con la competencia política y como resultado de la creación de un sistema interamericano de derechos humanos que establece la Convención Interamericana de Derechos Humanos “Pacto de San José” creando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana. La Comisión realiza investigaciones y publica informes sobre la situación de derechos humanos de la región, y además recibe casos individuales. La Corte, por su parte, solo recibe y falla casos individuales y da opiniones consultivas. Persisten, sin embargo, violaciones a los derechos humanos por parte de organismos del Estado. El número de denuncias recibidas por la comisión ha aumentado exponencialmente en la última década, de 435 en 1997 a 1.456 en el año 2007 (CIDH, 2007).

PAZ Y CIUDADANÍA

Dados estos contextos de violencia, ¿qué significa entonces preparar a los jóvenes para un presente y para un futuro en paz y sin violencia? Parafraseando al experto en computación Alan Kay, que sugería que la mejor forma de predecir el futuro es inventarlo, sugiero que la mejor forma

de preparar a los jóvenes para un futuro en paz es ayudarles a desarrollar las competencias cívicas para inventarlo. Siendo diversas estas competencias, las mismas incluyen las competencias para convivir con otros, para asociarse con los demás, para lograr acuerdos duraderos y para establecer mecanismos de cumplimiento de los mismos. Son estas las competencias para ser ciudadano, para participar en la construcción de lo público. Ser ciudadano en la época de sociedades cada vez más interrelacionadas como resultado de la globalización significa también tener competencias para ejercer la ciudadanía intercultural y global, para interactuar con grupos diversos cultural y étnicamente, para participar en espacios de ciudadanía intercultural y global.

Las competencias ciudadanas tienen tres dimensiones, una dimensión cognitiva –el conocer–, una dimensión afectiva, emocional, y una dimensión comportamental –el saber hacer–. En la relación de esta tríada, de la comprensión, el afecto y la capacidad de actuar, descansa la posibilidad de participar con eficacia en la construcción de lo público con los demás. La buena educación ciudadana, por lo tanto, contribuirá a desarrollar las capacidades en cada una de estas dimensiones. La educación ciudadana de calidad es así, probablemente, como la buena educación en general, multidimensional. Atender solamente al desarrollo de las capacidades cognitivas, sin desarrollar el carácter, o la capacidad práctica de hacer, es insuficiente preparación para la ciudadanía eficaz. Es igualmente limitado el atender solamente a la formación del carácter, descuidando el desarrollo cognitivo o el desarrollo de la capacidad práctica de hacer.

¿Cuáles son las expresiones concretas de estas tres dimensiones? La dimensión cognitiva se expresa en las capacidades de comunicación (en diversos idiomas) y de aprendizaje, en el conocimiento de diversas disciplinas (matemáticas, historia, ciencias físicas, economía), tanto en cuanto a los contenidos de dichas disciplinas como a las formas de pensar en cada disciplina, en la capacidad de establecer conexiones entre disciplinas para comprender temas complejos. Hay además un sentido más específico que caracteriza las capacidades cognitivas en relación a la ciudadanía, el conocer temas que afectan lo público a nivel local, nacional o global. Conocer, por ejemplo, formas de gobierno a cada uno de estos niveles, de mecanismos de participación y organización de esfuerzos para atender a necesidades en cada nivel, conocimiento de las leyes y de las instituciones políticas y su historia. El conocer las leyes fundamentales de un país, la Constitución, o la legislación fundamental internacional, así como los mecanismos de protección de estas leyes, es una condición básica para que las personas puedan ejercer sus derechos fundamentales y disfrutar de sus libertades dentro del marco legal vigente.

En buena medida, todo el conocimiento que se adquiere en la educación básica debería estar orientado a preparar para la ciudadanía. Por ejemplo, la formación básica científica, matemática o en preingeniería –las capacidades de aplicar conocimientos científicos a la solución de problemas– contribuye a la participación ciudadana de las personas en relación a asuntos de interés público en el siglo XXI. Es esencial una comprensión científica de temas tales como los factores que inciden en el desarrollo económico de un país, los costos y beneficios de diversas formas de energía o los mecanismos de transmisión del síndrome de inmunodeficiencia adquirida para poder seguir y participar en las deliberaciones públicas que contribuyen a formar la agenda de políticas públicas de una nación. En una sociedad democrática la calidad de esta agenda, y la calidad de las decisiones que toman los representantes electos en relación a temas de interés público, es resultado en buena medida del nivel de competencia de los electores. Pero más allá de esta importancia general de toda la formación, de la cultura general que adquieren los estudiantes en la educación básica, hay conocimientos específicos esenciales para poder ser eficaces como ciudadanos. Por ejemplo,

conocer qué es la democracia, cuáles son las instituciones esenciales al funcionamiento de una sociedad democrática, conocer las diferencias entre las sociedades libres y abiertas y las sociedades cerradas y autoritarias, conocer cuáles son las libertades esenciales de que gozan los ciudadanos que permiten caracterizar a un régimen como democrático, comprender la diferencia entre la democracia como fenómeno electoral episódico y la democracia como forma de vida. Conocer los conceptos de Estado y de ciudadano, así como los derechos y obligaciones de los ciudadanos en un Estado democrático, así como de las obligaciones y facultades de las instancias gubernamentales. Es necesario conocer también cuáles son los derechos humanos universales y reconocer la correspondencia entre estos y el marco legal que existe en cada país.

Igualmente necesario es conocer los riesgos que para la democracia representan el autoritarismo y el populismo, el nepotismo, el monopolio de la prensa, la ausencia de justicia. Conocer cuáles son los mecanismos de rendición de cuentas y de representación en la sociedad, así como los mecanismos formales de participación en una sociedad democrática, la estructura del Estado, las formas de representación y el sentido y características de las elecciones libres.

En una sociedad democrática es igualmente fundamental que los ciudadanos conozcan el sentido de la ley, el Estado de derecho, la cultura de la legalidad y los mecanismos necesarios para cuestionar y buscar la transformación de normas y leyes consideradas injustas. También es necesario el conocimiento sobre la vinculación que tienen los asuntos públicos y las leyes con la vida cotidiana, con los intereses personales, de familia y de grupo, así como con los intereses de la comunidad.

En sociedades que han experimentado formas de gobierno autoritario es necesario conocer cuáles han sido los efectos que las mismas han tenido sobre los derechos de los individuos y sobre la institucionalidad democrática. Igualmente, en sociedades en las que existen organizaciones criminales es importante conocer qué impacto tienen las mismas sobre las instituciones democráticas y sobre los derechos de las personas.

En sociedades en las que existen pueblos originarios es necesario conocerlos y conocer las formas de institucionalidad de los pueblos indígenas, y en sociedades en las que hay diversidad cultural es necesario conocer cuáles son las diversas culturas que caracterizan a los miembros de la sociedad.

Hay conocimientos básicos necesarios también para poder convivir en una sociedad democrática, por ejemplo, el concepto de género, de diversidad cultural, religiosa o política, el concepto de estereotipo o de prejuicio, o los conceptos de agresión, de violencia o de abuso, así como los conceptos de tolerancia, de convivencia pacífica, de paz, de participación y de democracia como forma de vida.

La dimensión afectiva y valoral se refiere a las orientaciones subjetivas hacia los conocimientos sobre el mundo. Una cosa es conocer los derechos humanos universales, y otra es tener una inclinación positiva hacia dichos derechos, por ejemplo, expresada en la convicción subjetiva de la igualdad fundamental de todas las personas, o la aceptación de la libertad de cada persona a vivir de acuerdo a su conciencia, o de la tolerancia a las diversas manifestaciones de la diversidad humana. La aceptación subjetiva de la igualdad de derechos de hombres y mujeres, por ejemplo, o de la igualdad de derechos de personas de diferentes razas, religiones, condición socioeconómica u orientación sexual, es resultado de valores más que del conocimiento de hechos o de funciones cognitivas.

La capacidad de hacer, de poder actuar sobre el mundo, el saber práctico, se basa sin duda en la capacidad cognitiva y en la dimensión valoral o emocional, pero tiene una especificidad propia. El poder hablar un idioma extranjero, liderar a un grupo, resolver un problema práctico, o relacionarse de forma productiva y respetuosa en un grupo culturalmente diverso, son instancias particulares de la clase general de capacidades de saber hacer.

Estas tres dimensiones se articulan para conformar la competencia, y probablemente facilitan cada una el desarrollo continuo de las otras. Por ejemplo, las disposiciones emocionales abiertas a la diversidad permiten adquirir conocimientos específicos sobre el tema mismo de la diversidad, y disposiciones y conocimientos facilitan el saber práctico para relacionarse en forma respetuosa y productiva en grupos diversos, lo cual a su vez permite ganar experiencias que profundizan los conocimientos sobre el potencial de dicho grupo y fortalece las disposiciones positivas hacia la diversidad. De forma opuesta, la intolerancia hacia ciertas formas de diversidad hace más probable el prejuicio y dificulta la posibilidad de adquirir conocimientos, generando una percepción parcial de la realidad, todo lo cual limita la capacidad de saber hacer en grupos diversos.

VIOLENCIA EN LA ESCUELA EN AMÉRICA LATINA

En las escuelas de América Latina existen las cuatro formas de violencia señaladas, aun cuando no existe un estudio preciso que dé cuenta de su incidencia para todos los países de la región y de la evolución de dicha incidencia sobre el tiempo.

Existe violencia directa en particular porque hay escuelas insertas en comunidades donde hay altos niveles de violencia perpetrados contra estudiantes y profesores. En estas, el mero ir y venir a la escuela es exponerse a la violencia perpetrada por pandillas, por narcotraficantes o por otros grupos criminales. Además de apostarse a las puertas de las escuelas, esta violencia en ocasiones penetra en la escuela, tanto en la forma de pandillas juveniles o de grupos criminales que intencionalmente vulneran la integridad de estudiantes y de profesores causándoles daño físico directamente, incitándoles a delinquir o a consumir drogas. Esta violencia vulnera también como resultado de interacciones interpersonales agresivas, de maltrato entre compañeros, o entre estudiantes y profesores, reflejo de la cultura de violencia en que viven los jóvenes y sus maestros. Por ejemplo, los estudiantes de los dos países latinoamericanos que participaron en el estudio de la Asociación Internacional para la Evaluación del Desempeño Escolar (IEA) PIRLS (por sus siglas en inglés Programme for International Reading Literacy Study) en el año 2001: Argentina y Colombia, comunican altos niveles de violencia en sus escuelas, inclusive en el cuarto grado de primaria. Así por ejemplo, el 47% de los estudiantes de cuarto grado de primaria en Argentina y el 42% de los estudiantes de Colombia han sufrido un robo en la escuela durante el último mes, comparado con 28% en promedio en los 35 países que participaron en el estudio. El 63% de los estudiantes en Argentina y el 62% de los de Colombia saben de alguien en su clase que sufrió un robo, comparado con el 47% en promedio para los 35 países. El 63% de los estudiantes de Argentina y el 24% de los de Colombia reportan haber sido vejados *-bullied-* por compañeros, en comparación con el 33% en promedio. El 36% de los estudiantes en Argentina y el 42% de los estudiantes en Colombia han sido golpeados por un compañero, en comparación con el 32% para el conjunto de los países. El 63% de los estudiantes en Argentina y el 52% en Colombia han presenciado que un compañero haya sido golpeado, en comparación con 50% en el conjunto de los países (PIRLS, 2001).

Hay también, en la estructuración de sistemas escolares altamente segregados, diversas formas de violencia indirecta. Cuando los estudiantes más pobres o indígenas son relegados a las escuelas con menores recursos y con los profesores menos preparados o que tienen las más bajas expectativas sobre el potencial de sus alumnos, o cuando los alumnos más pobres son excluidos de ciertas escuelas, relegándoles a los turnos de la tarde o a las escuelas con menor demanda, es esta una forma también de violencia indirecta. Sin duda, las condiciones de pobreza y desigualdad en América Latina son abrumadoras, y en sí mismas ellas limitan las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes. Cuando la escuela, los educadores y la sociedad no actúan decididamente para romper el ciclo de reproducción de la pobreza, cuando aceptan como inevitable, como un hecho natural, que aquellos estudiantes que han nacido en las comunidades de menores recursos tendrán por ello significativamente menos oportunidades de desarrollar su talento, es esta aceptación cómplice una forma de violencia indirecta. Otros aspectos de esta violencia los constituyen la utilización de los recursos que la sociedad asigna a la educación para fines distintos a promover el aprendizaje de los estudiantes. Cuando los sindicatos de maestros se hacen cómplices o promueven el bajo desempeño profesional de los profesores, o cuando los administradores públicos abusan para fines personales de la confianza que el Estado les asigna, son estas formas de violencia indirecta contra aquellos en la sociedad que tienen menos voz para resistirla. Si bien ella no pone en contacto directo al perpetrador y a la víctima de esta violencia, las consecuencias de la misma no son por ello menos significativas en tanto que terminan limitando las posibilidades de que los hijos de los pobres tengan más libertad para ejercer sus derechos humanos por la vía del desarrollo de su talento.

Las escuelas en América Latina son también en ocasiones espacios donde se violan en forma directa los derechos humanos de los estudiantes, tales como los de libertad de pensamiento, de expresión o de asociación, cuando la cultura escolar es autoritaria y viola la dignidad fundamental de los estudiantes. Se violan también los derechos superiores de los estudiantes, como los culturales o de integridad psicológica, cuando las escuelas discriminan en base al género, a la identidad cultural o a la raza.

Este análisis sugiere que la violencia que caracteriza a las sociedades latinoamericanas penetra en la escuela, lo hace por todos los resquicios no solo, y tal vez no fundamentalmente, en los programas de estudio o en los libros de texto, pero especialmente en la cultura escolar, en la forma en que se gestionan las escuelas y se relacionan con estudiantes y con sus comunidades, en el currículo oculto, en la manera en que se enseña. Son estos los espacios, tanto como el currículo explícito, que han de ser examinados en la búsqueda por una escuela que promueva la paz.

Las escuelas, sin embargo, no están condenadas a ser instituciones que reproduzcan las características de las sociedades en las que están insertas. Tienen ellas suficiente autonomía para desafiar la cultura de violencia que las rodea. Es esta la aspiración que está en la base de las ideas de Comenio, de Rousseau, de Bello, Sarmiento, Vasconcelos, Torres Bodet y todos quienes contribuyeron a crear la escuela pública.

LOS PROGRAMAS PARA LA FORMACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

En la mayoría de los países latinoamericanos, probablemente como reconocimiento de la vulnerabilidad de las instituciones democráticas y de la importancia de fortalecer el contrato social, hay un énfasis reciente en la educación ciudadana. En la mayoría de los países, este énfasis se expresa

en la integración de ejes transversales en el currículo orientados a la formación de valores democráticos, conocimiento o competencias ciudadanas en varios grados, incluyendo la primaria y la secundaria. Solo algunos de los países tienen una asignatura específica orientada a la formación ciudadana. Hay gran variación entre los países en las dimensiones que se cubren en este currículo. Si bien el énfasis en el desarrollo de conocimientos es generalizado, solo algunos países se centran en el desarrollo de competencias. Me referiré en esta sección a las acciones que se llevan a cabo en Chile, Colombia y México, tres países que han dado especial importancia a la educación ciudadana en la última década.

En Chile, Colombia y México, reformas recientes del currículo han incluido atención a la formación ciudadana. El nuevo currículo en Chile contempla contenidos de educación ciudadana desde los primeros grados, contenidos centrados en la adquisición de conocimientos, actitudes y habilidades, principalmente en las asignaturas de ciencias sociales, lenguaje y comunicación. No hay una asignatura específica de educación cívica.

En Colombia existe, desde el año 2003, un Programa Nacional de Competencias Ciudadanas, el cual comprende Estándares Nacionales de Competencias Ciudadanas y pruebas de evaluación del logro de dichos estándares. En Colombia, los colegios pueden definir sus propios programas de estudio a partir de los estándares.

En México existen también políticas y programas específicos de educación ciudadana. Los planes y programas de educación básica vigentes, aprobados en 1993, consideran explícitamente la formación de ciudadanía, bajo la concepción de competencias ciudadanas, en especial, las relativas al respeto, la inclusión (no discriminación), la colaboración, la solidaridad, el desarrollo de habilidades sociales (resolución pacífica de conflictos, comunicación, empatía, asertividad), que se trabajan a través de actividades organizadas de acuerdo al nivel y grado. Además de estar integradas transversalmente en el currículo, existe un Programa Integral de Formación Cívica y Ética para primaria aprobado en 2007. Este programa –en primaria– se orienta a que los alumnos desarrollen la capacidad para formular juicios éticos sobre acciones y situaciones que demandan la toma de decisiones y la deliberación para elegir. En educación secundaria existe, desde 1999, la asignatura Formación Cívica y Ética, que se enseña en los dos últimos de los tres grados del nivel. De la misma manera se contempla el ambiente escolar como una atmósfera que propicia y fomenta el ejercicio de la democracia como forma de vida, a través del principio de transversalidad. También se integran las ocho competencias que se desarrollan en el nivel de primaria. Existe, además, una asignatura opcional para educación secundaria, Cultura de la Legalidad, la cual opera en 30 de los 31 estados en México como asignatura optativa en el tercer grado.

Los principales apoyos didácticos a la educación ciudadana en todos los países son los libros de texto gratuitos, en particular aquellos de las asignaturas de educación cívica o de las asignaturas más afines al desarrollo de competencias ciudadanas. En algunos casos, los países ofrecen también materiales de apoyo a los profesores y materiales complementarios a estudiantes, tales como cuadernos y guías de estudio, textos complementarios o bibliotecas de aula y escolares.

En Chile, los principales recursos educativos para apoyar la educación ciudadana son los libros de texto gratuito en las asignaturas escolares de lenguaje, matemáticas, historia y ciencias sociales, ciencias naturales e inglés, así como las bibliotecas en el nivel secundario y las tecnologías de información en educación básica y media.

En Colombia, el Ministerio ha desarrollado y difundido materiales especializados para apoyar a maestros en el desarrollo de competencias ciudadanas, los cuales se encuentran en esta página: <http://www.colombiaaprende.edu.co>. Los materiales no son distribuidos a los colegios en forma impresa.

En México existen libros de texto, lecturas complementarias y materiales de apoyo para los docentes en los programas de educación cívica mencionados anteriormente. Estos son distribuidos en forma gratuita como parte del programa nacional de libros de texto, a través del cual la Secretaría de Educación Pública elabora y distribuye libros basados en los programas nacionales de estudio. Existen, además de los materiales impresos, recursos audiovisuales complementarios.

Además, las escuelas cuentan con bibliotecas de aula y, en algunos casos, con bibliotecas escolares, ya sea en los mismos salones de clase, tipo rincones de lectura, que incluyen títulos de las obras recomendadas para favorecer la formación cívica y ética. También existen las bibliotecas para los maestros, dentro de sus recintos escolares o bien en lo que se conoce como Centro de Maestros, donde existe una diversidad de materiales impresos y audiovisuales entre los que existen recursos para apoyar la educación ciudadana.

El programa de Formación Cívica y Ética propone la utilización de periódicos, revistas, gráficas y programas de televisión como materiales complementarios de apoyo.

La formación de docentes específica para apoyar el desarrollo de competencias ciudadanas en sus estudiantes es el eslabón más débil en la mayoría de los países. Los esfuerzos que se realizan son insuficientes, cuando no inexistentes.

En Chile no ha habido esfuerzos específicos para apoyar la formación ciudadana en la formación inicial docente. Las acciones de formación continua no han priorizado estudios sociales, la asignatura más directamente relacionada con el desarrollo de competencias ciudadanas, apenas recientemente se han desarrollado talleres de formación en estudios sociales, los cuales tienen aún un alcance muy limitado.

En Colombia no ha habido iniciativas de apoyo a las escuelas normales y facultades de educación para la formación de competencias ciudadanas, salvo algunos pequeños proyectos recientes en escuelas normales para incorporar la formación en competencias ciudadanas en los estudiantes de las normales en el curso de sus prácticas pedagógicas. Tampoco existen esfuerzos a gran escala para apoyar la formación en servicio de profesores para la educación ciudadana.

En México, la formación inicial que se ofrece en las escuelas normales contempla como propósito el que los profesionales de educación básica, formados con sus programas, adquieran y consoliden actitudes para asumir “como principio de su acción y de sus relaciones con los alumnos, las madres y padres de familia y sus colegas, los valores que la humanidad ha creado y consagrado a lo largo de su historia: respeto y aprecio a la dignidad humana, libertad, justicia, igualdad, democracia, solidaridad, tolerancia, honestidad y apego a la verdad”. Las actividades para traducir este propósito incluyen el estudio de las bases filosóficas, legales y organizativas del sistema educativo mexicano y el estudio de la educación en el desarrollo histórico de México. Además, la Licenciatura en Educación Primaria contempla: Formación Cívica y Ética en la escuela primaria (como parte de las ciencias sociales, revisadas de manera integral). La Licenciatura en Educación Secundaria trabaja de manera especial contenidos sobre atención educativa a adolescentes en situación

de riesgo, Formación Cívica y Ética, y se ofrece una especialidad en Formación Cívica y Ética en la que se desarrollan contenidos particulares sobre: principios de la legalidad y garantías individuales, valores de la convivencia social, derechos humanos y derechos sociales. Existen como parte de la formación permanente varios programas orientados a la formación ciudadana que se imparten como Cursos Nacionales de Actualización, Talleres Generales de Actualización, Cursos Estatales y Talleres Breves. Estos cursos han recibido el apoyo del Instituto Federal Electoral.

En todos los países existen esfuerzos para la formación de ciudadanía democrática adelantados por otras agencias del Estado, además de los Ministerios de Educación, y por organizaciones no gubernamentales. La contribución de estos actores a la educación ciudadana, relativa a la contribución del Ministerio de Educación, varía en cada país, entre aquellos casos donde los mayores esfuerzos son auspiciados por el Ministerio de Educación, hasta otros donde las organizaciones no gubernamentales realizan la contribución principal.

En Chile, los principales esfuerzos en materia de educación ciudadana son los realizados en el sistema escolar. Existen, sin embargo, varias acciones de educación ciudadana auspiciadas por instituciones estatales como organizaciones de la sociedad civil, tales como campañas de medios para la inscripción de los jóvenes en los registros electorales, el proyecto Parlamento Juvenil sostenido por el Congreso por varios años (2001-2003) para difundir el quehacer de esta instancia y formar líderes entre jóvenes de la educación media; un proyecto conjunto del principal diario del país y una universidad, de cierto perfil público, consistente en un concurso escolar de elaboración de productos para la prensa sobre temas públicos; proyectos diversos de ONG como Participa, Ideas y otras.

En Colombia, como parte de una estrategia de promoción de la educación ciudadana que combina el apoyo y la conducción del Ministerio hacia las escuelas, pero también la identificación, promoción y apoyo a iniciativas generadas por grupos de maestros y de la sociedad civil, el Ministerio ha identificado una serie de iniciativas en ese sentido, todas de pequeña escala. El Ministerio ha intentado fortalecer estas iniciativas promoviendo el intercambio de experiencias.

En México existen también asociaciones civiles que tienen como propósito la difusión y promoción de acciones tendientes a que las personas conozcan sus derechos políticos y reconozcan a la democracia como forma de vida y de gobierno, entre ellas Amnistía Internacional, la Asociación Mexicana para las Naciones Unidas (AMNU), el Programa para la Paz y los Derechos Humanos (EPDH), la Asociación para los Derechos Humanos (AEDH), entre otras que forman parte de las iniciativas estatales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las comisiones locales, como la Comisión del Distrito Federal para los Derechos Humanos.

El Instituto Federal Electoral (IFE) tiene un especial interés en la formación de ciudadanía, para lo cual ha desarrollado programas de educación no formal para niños en edad escolar y adolescentes, que se traducen en cursos-talleres lúdicos, materiales impresos, material audiovisual (cortometrajes animados, en formato VHS y CD) y juegos educativos, con la intención de favorecer las competencias ciudadanas, además de colaborar con los programas de formación de maestros de la Secretaría de Educación Pública.

Desde hace más de diez años, el Instituto lleva a cabo un programa de educación no formal, estructurado para distintos tipos de población, consistente en impartir sesiones de análisis de la normatividad que rige en el terreno de los derechos políticos, la organización y participación

sociales. En ellas se da relevancia a la capacidad de las personas para organizarse y discutir acerca de los temas comunes, de formar consensos, de respetar los disensos, de elegir y ser electo, así como la responsabilidad que implica la toma de decisiones colectivas. Por otro lado, durante varios años el IFE realizó una Consulta Infantil y Juvenil, en la cual niños, adolescentes y jóvenes menores de 18 años elegían.

EDUCAR EN DERECHOS HUMANOS PARA VIVIR EN PAZ

Para que las escuelas en América Latina puedan contribuir a romper el ciclo que reproduce la violencia en la cual crecen los estudiantes es esencial que hagan de ello, en primer lugar, un propósito. Hacerlo requiere reconocer el problema, comprender su significación y escala. La violencia genera más violencia y, aun cuando las sociedades latinoamericanas no han experimentado en las últimas décadas los niveles de violencia política que han marcado a otras regiones del mundo, en particular a aquellas sociedades en Estados fracasados, los niveles de violencia muestran una tendencia creciente. El proceso de desarrollo de la violencia evoluciona y la evidencia comparativa muestra cómo la génesis de niveles extremos de conflicto violento se encuentra en ocasiones en procesos sostenidos de formas menos intensas de violencia de unos grupos sociales contra otros (Bush y Saltorelli, 2000; Reimers y Cheng, 2008).

La violencia sin frenos podría así socavar paulatinamente el contrato social, impedir la gobernabilidad y llevar a la anomia de las sociedades latinoamericanas y eventualmente a situaciones de violencia extrema. Las encuestas de opinión pública política actuales de la región comunican ya signos preocupantes de cuestionamiento a la legitimidad del contrato social y de la capacidad del Estado de gobernar en el interés de la mayoría de la población.

Es necesario, por lo tanto, que la construcción de ciudadanía democrática y pacífica sea asumida como desafío compartido entre todo el personal de la escuela, estudiantes y sus padres y otros miembros de la comunidad. Para ello es esencial examinar no solo la violencia que rodea a la escuela, sino también la que penetra la escuela de diversas formas, y comenzar confrontando esta violencia más inmediata. Una vez asumido, el desafío de enfrentar la violencia requiere plantearse acciones específicas para desarrollar las capacidades cognitivas, sociales y emocionales para que los estudiantes y profesores puedan confrontar dicha violencia.

El desarrollo de estas competencias sin duda se verá apoyado por una asignatura específica de educación ciudadana y formación de valores que sirva de espacio dedicado en el cual examinar la forma en que la violencia es utilizada para resolver conflictos y de aprender a resolver conflictos de formas no violentas. Para hacer esto, la educación en derechos humanos ofrece un marco de referencia común desde el cual enseñar a cada persona a aceptar los legítimos derechos de los demás para, sobre esta intersubjetividad, construir formas de relación virtuosas, en el sentido rousseauiano de permitir a las personas alcanzar el estadio “que lo convierte en un ser inteligente y en un hombre en vez de un animal estúpido y sin imaginación”.

Pero no se trata solamente de conocer cuáles son los derechos humanos, o de estudiar su historia o el orden institucional que ellos han permitido, lo cual es sin duda necesario, sino de vivir en la escuela un ambiente de respeto y reconocimiento de estos derechos. La tolerancia por las ideas de los demás, por ejemplo, se aprende no en el discurso sobre la tolerancia, sino en su práctica, en la vivencia de la tolerancia. Dados los altos niveles de violencia de género en América Latina, es prioritario que las escuelas la examinen y que creen ambientes de respeto y activa promoción de la

igualdad de género, así como ambientes que respondan y respeten otras formas de diversidad, por ejemplo, étnica, socioeconómica o cultural. Las escuelas deben también participar en identificar y combatir la violencia intrafamiliar y contra los niños. Para ello, en primer lugar, es necesario que las escuelas no sean en sí mismas espacios de exclusión, de intolerancia o de discriminación, y, en segundo lugar, que establezcan los vínculos necesarios con otras instituciones del Estado para confrontar estas formas de violencia cuando las mismas afecten a los estudiantes y profesores.

Una de las formas de promover una cultura de paz en la escuela siguiendo un enfoque de derechos humanos es promover la activa participación de las comunidades, de los padres y estudiantes, en su propio desarrollo. El reconocimiento de la legitimidad de la voz de los ciudadanos, en particular de los más pobres, y el apoyar el desarrollo de las capacidades para que sean los intereses de estos grupos los que guíen la oferta de servicios educativos, es una primera consecuencia de adoptar una perspectiva de derechos humanos. En particular, es fundamental que las escuelas den voz a los estudiantes, tanto en la cotidianidad de las tareas de aprendizaje como en la gestión de la escuela.

Sobre el reconocimiento de la agencia y de la voz de los estudiantes y de sus familias, un enfoque de derechos humanos lleva a comprometerse con desarrollar prácticas inclusivas en la cotidianidad de la escuela, así como a mantener altos estándares de excelencia, de calidad educativa, con el fin de dar oportunidades reales a los grupos más pobres. El derecho a la educación lo es a una educación con niveles de excelencia, y donde la excelencia está integrada también con oportunidades para desarrollar el carácter, las competencias ciudadanas. En este sentido debe ser claro que la promoción de ciudadanía democrática requiere no solo atención a la formación del carácter y de competencias para la interacción pacífica con otros, sino también el desarrollo de competencias comunicacionales, científicas, de creatividad, que permitan la inserción plena y productiva de las personas en la sociedad. Mal puede ejercer su ciudadanía quien no puede comprender lo que lee o comunicarse con efectividad (Reimers y Jacobs, 2008).

Las oportunidades de desarrollar competencias deben cubrir no solo las competencias cognoscitivas, sino también sociales y emocionales, permitiendo el desarrollo integral de los estudiantes, así como el aprender a hacer, a aplicar lo que se aprende en la solución de problemas concretos, lo cual se facilita con formas de aprendizaje vivencial y experiencial, no solo con formas deliberativas o didácticas de enseñanza, por ejemplo, integrando proyectos de investigación, programas de servicio comunitario y otras formas de aprendizaje activo al repertorio de oportunidades de aprendizaje.

Finalmente, las escuelas mismas deben ser comunidades donde los adultos se relacionen unos con otros con respeto a los derechos humanos de todos los miembros de la comunidad, donde se aprenda, sobre todo, del ejemplo de los adultos, y no solo de lo que estos dicen en las aulas de clase. Las formas de relación en la escuela deben modelar formas respetuosas y democráticas de gestión, así como espacios libres de violencia y seguros para que los estudiantes puedan reconocer la diferencia entre estos ambientes y otros de violencia que pueden existir fuera de la escuela (Reimers y Villegas-Reimers, 2006).

El hacer del desarrollo de competencias para vivir en paz el gran propósito de la educación en América Latina permitirá alinear los distintos procesos que contribuyen a una educación de calidad: el currículo, los materiales de instrucción, las formas de organización del sistema educativo, las formas de educar y apoyar el desarrollo profesional de los profesores, las formas de administrar

las escuelas y el sistema educativo, las formas de evaluar y las formas en que los profesores facilitan el aprendizaje de los estudiantes, es decir, la instrucción y la pedagogía. Será este buen alineamiento el que permita sostener esfuerzos educativos de alta efectividad en que los estudiantes desarrollen competencias ciudadanas para romper el ciclo de reproducción de la violencia en el cual se encuentran muchos niños y jóvenes latinoamericanos.

A doscientos años de la construcción de los pactos que permitieron la fundación de las nuevas repúblicas latinoamericanas, nada es más oportuno para los educadores que asumir plenamente este propósito fundamental de la educación, el de contribuir a que las personas puedan vivir en paz.

Repensar la escuela como escenario del cambio educativo

Margarita Zorrilla

INTRODUCCIÓN

Conmemorar el bicentenario de las independencias de los países de América Latina, al igual que otras conmemoraciones en la vida de las personas y las colectividades, es una invitación a la reflexión para reconocer quiénes somos, de dónde venimos y, sobre todo, a dónde vamos o hacia dónde queremos ir.

La reflexión que comparto en esta contribución tiene como objeto *la escuela* y está organizada en tres apartados: en el primero se dibujan algunos trazos de la historia lejana y reciente de los sistemas educativos en Iberoamérica con énfasis en América Latina; en el segundo se plantean elementos sobre la misión y funciones que hoy se le asignan a la escuela, y en el tercero se aventura una mirada hacia el futuro. Sostengo que es posible transformar la institución escolar para recuperar su sentido formador desde una nueva perspectiva que busque responder a las exigencias de las sociedades y a las necesidades de desarrollo de las personas.

LOS SISTEMAS EDUCATIVOS Y LA ESCUELA

Origen y configuración

Los sistemas educativos en América Latina encuentran su origen en el último tercio del turbulento siglo XIX y continuaron su desarrollo durante el siglo XX.

La construcción de las escuelas modernas y de los sistemas educativos nacionales, según lo analiza Braslavsky (2001), se dio a través de dos paradigmas. El paradigma *comunal*, que predominó en el mundo anglosajón, responde a un modelo de *abajo hacia arriba* (*bottom up*), y el paradigma *estatalizador*, con predominio a partir del siglo XVIII en los grandes Estados nacionales –es el caso de España y Francia–, se estructuró como un modelo de *arriba hacia abajo* (*top down*).

Quienes fundaron los sistemas educativos en América Latina trataron de crear modelos que combinaran los aspectos valorados como positivos en ambos paradigmas. Sin embargo, no es desconocido que los Estados nacionales en esta región tuvieron una dinámica más fuerte que las sociedades, las comunidades y los mercados. Así, en los países de esta región, los sistemas educativos se construyeron mediante una lógica estatalizadora que se caracteriza por ser piramidal, jerárquica, centralista y autoritaria de decisiones y administración. A las escuelas, a los directivos y a los docentes les corresponde ejecutar¹. En oposición, en el paradigma *comunal* prevalece el enfoque de

¹ Esta lógica de actuación responde a la fórmula colonial expresada por la frase: “Obedézcase, pero no

toma de decisiones. En este sentido, las escuelas tomaban decisiones sobre qué enseñar y cómo enseñar. Aquí se encuentra el germen de la propuesta sobre el fortalecimiento de la autonomía escolar que aparece ahora como fruto de las reformas educativas de finales del siglo xx.

Entre los siglos xix y xx se fueron constituyendo los sistemas educativos nacionales con ritmos distintos en cada país. La definición de la escolarización elemental obligatoria para todos los individuos y su consiguiente respaldo en las leyes fundamentales fue ocurriendo en este período, justo después de los movimientos de independencia en nuestros países.

La formación y consolidación de los Estados nacionales necesitaba hacer frente a la división social producto de las pugnas políticas, así como contrarrestar los efectos políticos y también culturales de sociedades fragmentadas y altamente estratificadas. La educación parecía ser la mejor respuesta para conseguir la estabilidad y la unificación.

En un trabajo reciente, Martínez (2008) afirma que el concepto de *escuela pública* era desconocido en las etapas fundacionales de los sistemas educativos en la región. Emerge como la nueva institución social del Estado. Una consecuencia fue que la enseñanza, que había sido siempre una actividad de la esfera “privada”, empezó a adquirir el estatus de profesión. Así, la educación pasó a ser un servicio público que se proporcionaba en espacios físicos y, sobre todo, organizativos, reglamentarios y morales cuyo propósito era ofrecer dicho servicio: el aula y la escuela.

Durante prácticamente todo el siglo pasado, la tarea principal del Estado fue conseguir la universalización de la educación obligatoria. La escuela se haría cargo de difundir una lengua única y, a través de la enseñanza de la historia, construir la idea de nación y los valores que nos dieran identidad. La envergadura de la tarea requirió de sistemas educativos altamente centralizados, con estructuras verticales y jerarquizadas cuya función ha sido la de “bajar” la información y los requerimientos a las escuelas. Esto produjo una oferta igual para todos, ignorando la gran diversidad de realidades de los distintos grupos sociales.

Sin desmerecer la hazaña que ha significado para nuestros países conseguir acercarse a la universalización de la educación básica, cuya extensión ha sido variable entre países y ocurre a lo largo de más de un siglo, es importante reconocer que la evolución de la escuela y del sistema educativo en que se estructura está lejos de responder a las exigencias de formación de una nueva ciudadanía.

La historia reciente

Los sistemas educativos de la mayoría de los países de Iberoamérica iniciaron en las últimas décadas del siglo xx complejos procesos de reforma que se caracterizan fundamentalmente por la transformación de la gestión, a la vez que por una renovación significativa en el ámbito pedagógico (Zorrilla y Barba, 2008). Dicho así, podría parecer una simplificación extrema de la complejidad de la reforma; nada más lejano de cualquier intención de mi parte. Quien conozca de cerca un sistema educativo se podrá representar lo que significa *reformular la gestión y transformar la pedagogía*. Estos aspectos de la acción educativa están relacionados con decisiones que

se cumpla”. Baste esta mención para comprender las enormes dificultades que existen en los sistemas educativos para generar ambientes colaborativos, de participación social y comunitaria, con iniciativas innovadoras que provengan desde la escuela.

tienen que ver con variadas cuestiones como la centralización o descentralización de la administración; la reforma de la escuela bajo una nueva concepción sobre su quehacer; los montos del financiamiento, así como su distribución, destino y uso; la ampliación de la educación obligatoria; la introducción de sistemas de evaluación; la implementación de programas orientados a compensar las desigualdades sociales de distintos grupos poblacionales; la formación inicial y continua de los docentes, y la vinculación entre la educación básica, la educación media y la educación superior, entre los más importantes.

Sin embargo, aunque se utilizan las mismas palabras para hablar de las características y los componentes de las reformas, es importante reconocer que en cada país existen especificidades que responden fundamentalmente a la forma en que dicho país se fue conformando a lo largo de su historia y a la manera en que creó y organizó el servicio educativo.

Los sistemas educativos han ido experimentando cambios de distinto tipo originados por diferentes factores políticos, jurídicos, sociales y económicos que influyen en su concepción, funciones, operación y gobierno. Entre el diseño de una reforma, los mecanismos utilizados para su implementación y el logro de resultados esperados median los factores antes aludidos, así como las competencias técnicas profesionales y los ambientes culturales que hacen que el sistema sea un organismo vivo y dinámico.

Como expresión de los cambios sociales y una nueva situación mundial, hacia finales de la década de los ochenta del siglo xx empieza a observarse un viraje importante en el discurso político sobre educación en casi todos los países. En especial, en las naciones en vías de desarrollo, al ampliarse la cobertura de los servicios educativos, sobre todo, de la educación primaria, se introducen como conceptos centrales la calidad y la equidad.

El mundo experimenta cambios en todos los órdenes de la vida social, cultural, económica y política. El fenómeno de la globalización, caracterizado por el libre comercio, el libre tránsito de capitales y de información exige que los sistemas educativos aseguren la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes. Se fortalece una nueva sociedad cuyo valor principal se encuentra en el conocimiento, tanto por su influencia en los procesos de producción, como en otros ámbitos de la vida humana. Se asume la diversidad cultural como una característica esencial de nuestros países y se asiste a una nueva configuración producida en buena medida por los movimientos migratorios intra países y entre países.

El proceso de descentralización impulsado en varios de nuestros países tenía el propósito de hacer más eficiente la prestación del servicio educativo y avanzar en la calidad de la educación frente a las exigencias del cambio cultural y social, así como a la modernización del sector productivo. Como afirma Braslavsky (1999a), los procesos de transformación educativa están teniendo lugar en escenarios extremadamente complejos por la emergencia de la sociedad de la información y del conocimiento, la articulación a la economía mundial y la reapertura de la oportunidad de desarrollo democrático. Precisamente, una de las razones que induce dichos procesos es la toma de conciencia de la potencialidad de la educación como factor de crecimiento económico, oportunidad de construcción de mayor equidad social y consolidación de la democracia.

La puesta en práctica de la reforma educativa ha traído consigo una nueva gama de problemas, escenarios inéditos y heterogéneos, y una combinación inestable de consensos, rechazos, expectativas e incertidumbres que comienzan a ser explorados.

La fisonomía de nuestros sistemas educativos, con sus especificidades en cada país, ha cambiado. Nuevos actores sociales surgen y otros se hacen más visibles en el escenario de la educación nacional: gobiernos estatales, provinciales o departamentales, burocracias educativas, organizaciones sociales y del sector productivo, padres de familia y sus agrupaciones, las organizaciones gremiales del magisterio, los maestros y directivos escolares, entre los más importantes. Además, el actor central de la educación, el educando, ha regresado con nueva fisonomía conceptual y social a todos los tipos y niveles educativos.

Si se atiende a la perspectiva de la eficacia educativa, social y política, la capacidad de la administración de la educación para establecer objetivos y metas, evaluar resultados y compensar desigualdades transita por la gobernabilidad de los sistemas educacionales. Este no es solo un asunto técnico, ni trivial o meramente instrumental, sino que significa la aptitud para lograr que el sistema realice sus funciones (Tenti, 2007; Tedesco, 2007).

Sin embargo, no necesariamente a mayores atribuciones de la autoridad y de otros actores locales corresponderá una mayor autonomía profesional de los profesores, entendiéndose por ello la posibilidad de tomar decisiones sobre aspectos de los ámbitos pedagógico y curricular. Tampoco se puede asegurar que este rasgo habrá de corresponder en cada caso a una mayor creatividad en la gestión de la escuela. La descentralización es necesaria para que en los sistemas estatales, provinciales o departamentales de educación se puedan encontrar caminos y crear nuevos puntos de equilibrio a fin de alentar y promover una innovación favorable a la calidad y la pertinencia de la educación con nuevos marcos de actuación y de rendición de cuentas.

La complejidad de la reforma educativa es evidente por lo que se refiere al nivel macrosistémico, y no es menor al referirse al nivel micro o institucional de la escuela. Transformar sistemas educativos verticales y jerárquicos basados en una relación de subordinación de los actores más cercanos al proceso educativo: los docentes en el aula y en la escuela, a sistemas educativos distintos, fundados en relaciones de confianza sobre la capacidad del “otro”, requiere de otro tipo de políticas y actuación que promuevan la autonomía y flexibilización a fin de atender a la diversidad de alumnos, docentes y escuelas buscando un nuevo significado de la educación escolar para las personas y las colectividades.

La centralidad de la escuela en la política educativa

El desarrollo de la reforma educativa de las últimas décadas permitió llegar a una convicción: la educación acontece en cada aula y en cada escuela, y por ello es ahí donde se gesta la calidad y la equidad. Por esta razón, la institución escolar se ha convertido en el lugar más relevante para la acción y decisiones pedagógicas y de gestión. En este sentido, muchos gobiernos expresan en sus discursos que la “escuela es el origen y destino de las políticas públicas en educación”.

Esta nueva mirada sobre la escuela implica fortalecer e incrementar sus condiciones y capacidades para tomar decisiones, lo que habrá de redundar en un aumento de su autonomía y una mayor exigencia de realizar su función formadora como se espera de ella. Para ello es necesario definir o redefinir desde el sentido personal y social de la escuela hasta la provisión de materiales necesarios, pasando por las formas de vinculación con las familias, la comunidad y su entorno, la formación continua de los docentes y directivos, como algunas de las acciones más urgentes.

En esta nueva etapa de reformas de los sistemas educativos, distintos países en la región han puesto en operación programas diversos orientados a fortalecer e innovar en la estructura y funcionamiento de los centros escolares.

Como botón de muestra, algunos de los programas gubernamentales en América Latina dirigidos a la innovación escolar se describen en seguida tomando como referencia el año en que se iniciaron.

Programas de mejora de la escuela en diez países de América Latina

La Escuela Nueva de Colombia (1975 a la fecha) tiene como propósito central hacer del alumno el centro de la acción pedagógica fomentando el aprendizaje activo y la puesta en marcha de procesos cooperativos y personalizados. Se inspira en el Movimiento Pedagógico de la Escuela Nueva surgido a finales del siglo XIX y bajo los siguientes supuestos: innovar las estrategias de capacitación de los docentes, el trabajo con la comunidad, la estructura organizativa y los procesos de administración y gestión de la escuela, desarrollar mecanismos que puedan ser replicables, descentralizables, así como financiera y políticamente viables. Está dirigido a poblaciones en las áreas rurales. Además de Colombia, se ha expandido a otros países de la región. Distintas evaluaciones internacionales han mostrado su eficacia en el mejoramiento del aprendizaje de los alumnos, así como los efectos positivos en la formación de docentes. Financiamiento internacional (Vicky Colbert).

Programa de las 900 escuelas. El P-900 en Chile (1990-2000) tuvo como propósito mejorar el aprendizaje de los niños de 1.º a 4.º grados en las áreas de lectura, escritura y matemáticas. Se sustenta en una política educativa que busca el mejoramiento cualitativo de la educación, mayor equidad y concibe la educación como tarea de todos. Tiene como premisas que todos los niños pueden aprender, que el desarrollo profesional de los docentes se sustenta en la reflexión sobre la propia práctica y que la comunidad puede aportar a la educación. Su diseño respondió a la atención de los siguientes componentes: mejoramiento de la infraestructura; bibliotecas de aula y material didáctico; talleres para profesores; talleres de aprendizaje; apoyo a directores y evaluación externa anual. Se dirigió a escuelas rurales y urbanas marginales con los resultados más bajos en aprovechamiento según el sistema de evaluación chileno. En diez años se atendió a 2.500 escuelas. Las evaluaciones muestran avances en el rendimiento de los alumnos en lengua castellana y matemáticas. Entre los aprendizajes del programa destacan: el respeto a los tiempos de los procesos institucionales y de las personas; la necesidad de fortalecer la autonomía de las escuelas para que se hagan cargo de su propio mejoramiento; las políticas de discriminación positiva permiten el diseño de programas exitosos. Entre sus enseñanzas se advierte que, cuando los programas de este tipo se convierten en la medida de la política, dejan de atenderse los problemas sistémicos y estructurales que producen las desigualdades; equilibrar distintos tipos de apoyos para todas las escuelas y considerar como elementos transversales el financiamiento, el salario de los profesores y la gestión directiva. Financiamiento internacional (Juan Eduardo García-Huidobro).

El Programa EDUCO de El Salvador (1991 a la fecha) tiene como propósitos proveer servicio educativo a niños de áreas rurales en los niveles de educación parvularia y básica, a través de una estrategia de cogestión entre el Estado y la comunidad que permita ampliar la cobertura de estos servicios educativos, favorecer y alentar la participación de la comunidad, articular el currículo entre los párvulos y la básica y contribuir a mejorar el estado nutricional de los niños beneficiados. Se basa en una política de focalización en las áreas rurales del país. El programa ha propiciado la participación de la comunidad, involucra más gente en la gestión social, facilita la administración de la educación a nivel local y propicia mecanismos de gestión con otras instituciones locales como diversas ONG. El rendimiento de los alumnos aún no refleja otros logros del programa. Financiamiento internacional (Iris del Rosario Tejada López).

Nueva Escuela Unitaria (NEU) en Guatemala (1992-1996). Su propósito fue mejorar la calidad y la equidad de la educación en las escuelas unitarias rurales bajo dos premisas: poner en marcha un experimento riguroso para documentar, dar seguimiento, monitorear, medir y evaluar los efectos cognoscitivos y afectivos que tenía la metodología en los estudiantes, maestros y la comunidad, e incorporar en la estrategia de implementación el principio aprendo-practico-aplico. La acción se estructuró en varios componentes; estos fueron: apoyo de las autoridades locales, diagnóstico de necesidades elaborado por los docentes, administración descentralizada, currículo flexible centrado en actividades de aprendizaje de los alumnos con apoyo de materiales y evaluación, capacitación para docentes, participación comunitaria e infraestructura para las escuelas como mobiliario, equipo y materiales. Entre los resultados más significativos: la asistencia, promoción y aprobación mejoraron en las escuelas del programa respecto de aquellas que no participaron; los resultados mostraron ser mejores en las niñas que en los niños; se incorporó la promoción flexible con el criterio de alumnos en proceso, eliminando la repetición; los componentes de currículo, mitología y materiales inspiraron mejoras en la educación bilingüe y en la educación de las niñas. Financiamiento internacional (María Esther Ortega).

El Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Preescolar y General Básica (PROMECE) en Costa Rica (1992-2011) se plantea como objetivos: mejorar el acceso y la equidad, la calidad y eficacia de la prestación del servicio educativo en educación preescolar y básica; fortalecer la capacidad de planificación y administración del Ministerio de Educación y la capacidad de gestión de las direcciones regionales. Los componentes que organizan la acción se refieren a: fortalecimiento institucional, infraestructura física, adecuación curricular, recursos de aprendizaje, evaluación, desarrollo profesional, informática educativa, innovación. Financiamiento internacional (Jacqueline García Fallas).

El Programa de Escuelas de Tiempo Completo en Uruguay (1992 a la fecha) tiene como objetivo atender a la población escolar en condiciones de mayor pobreza para mejorar las condiciones de equidad, a través de una propuesta que les aporte los conocimientos e instrumentos para su inserción creativa en la sociedad. Se organiza en varios componentes: horario extendido (7,5 horas); tiempo educativo enriquecido con actividades múltiples y diversas; propuesta pedagógica y didáctica; ambiente formativo; trabajo con las familias; nuevo modelo de trabajo docente; atención integral al niño; tres turnos de alimentación. Entre los resultados del programa destaca: disminución de la repetición en 1^{er} grado, abandono escolar intermitente, rendimiento cercano al promedio nacional, relevancia de la gestión escolar y del papel de directivo, formación docente como condición necesaria. Financiamiento internacional (Marina Orozco).

El Programa de Mejoría de la Calidad de la Educación Básica (PROQUALIDADE) en Minas Gerais, Brasil (1992-2002) tuvo como objetivo central la disminución del fracaso escolar, siendo su principal campo de acción la gestión de la escuela. Se sustentó en las siguientes premisas: autonomía de las escuelas, fortalecimiento de la dirección escolar, formación de profesores, evaluación del sistema estatal de educación e integración con los municipios. Los componentes fueron: fortalecimiento de la gestión del sistema educacional (sistema de monitoreo, evaluación docente, investigaciones sobre la gestión escolar); materiales de enseñanza y aprendizaje (libros, materiales pedagógicos, espacios de lectura y bibliotecas); gestión de la escuela (planeación escolar, equipos de apoyo); desarrollo educativo (desarrollo curricular, capacitación docente, investigación); reorganización de la atención escolar (aumento de los salones de clase, racionalización de la red física, agrupación rural) y coordinación y supervisión. Entre sus resultados destaca la disminución de la repetición, aumento gradual del rendimiento escolar de los alumnos y mejoramiento de la eficiencia terminal. Financiamiento internacional (Francisco Soares).

Zonas de Atención Prioritaria (ZAP) en Ciudad de Buenos Aires (1996 a la fecha) tiene como propósitos la creación de condiciones para propiciar lazos sociales; rebelarse contra la naturaleza de las desigualdades; reconsiderar las maneras de nombrar; intentar un trabajo en equipo intersectorial; dar lugar a la palabra

revisando la posición de los actores y los conceptos hegemónicos; desconfiar de los indicadores hegemónicos y recuperar la experiencia de los sujetos. Funcionó bajo las premisas de construir un programa intersectorial, con participación voluntaria de directores de área, supervisores y directores escolares; el diseño de los proyectos específicos sería colectivo, funcionar sin un decreto de creación y sin presupuesto. Se dirigió a escuelas de distintos niveles cuya participación fue voluntaria. De esta iniciativa derivaron proyectos que aún perduran como Autoconstrucción asistida, Maestro+Maestro, Orquestas infantiles e Historia Oral. De sus aprendizajes destaca que es posible poner en marcha proyectos desde la zona intermedia, en donde el principio de confianza tiene un papel definitorio, así como la reunión de esfuerzos dispersos a favor de producir biografías escolares satisfactorias; la disposición a pensar, crear y compartir con otros permite interrumpir la repetición de prácticas de exclusión; la creación de un espacio no administrativo, el ofrecimiento de tiempo reintercambio y el aseguramiento de la interlocución son variables importantes para la concreción de proyectos; todo proyecto necesita de reformulaciones respecto de la continuidad y pertinencia de la iniciativa (Graciela Frigerio).

Escuelas Bolivarianas en Venezuela (1999 a la fecha) tiene como objetivo principal contribuir a la creación de un espacio de aprendizaje que favorezca la integración de la escuela con la comunidad, estimulando el desarrollo de su poder transformador. Está dirigido a las escuelas de educación inicial y básica y se organiza en varios componentes: jornada escolar completa de ocho horas diarias; integración de los servicios de alimentación y salud; dignificación progresiva de las edificaciones y construcción de nuevas escuelas; bibliotecas de aula, material y equipo para actividades artísticas, deportivas y culturales; renovación curricular sostenida, currículo flexible, Proyecto Educativo Integral Comunitario (PEIC) y Proyecto Pedagógico de Aula (PPA); desarrollo de nuevas formas de gestión escolar orientadas a la autonomía; incremento del salario de los docentes para su permanencia toda la jornada escolar. Entre sus resultados destaca la disminución de la repetición y deserción, y el aumento de la matrícula; opinión positiva de los padres sobre los docentes y la ampliación de la jornada escolar; mejoramiento de las relaciones escuela-comunidad, y se ha favorecido la innovación en las escuelas. Financiamiento nacional (Nacarid Rodríguez Trujillo).

El Programa Escuelas de Calidad (PEC) de México (2001 a la fecha) tiene como objetivos sustantivos construir un modelo mexicano de escuela pública eficaz; incidir en mejoras educativas que lleguen hasta el nivel del aula, abriendo espacios para que las escuelas generen proyectos de desarrollo propios que aseguren un mejor rendimiento de todos sus alumnos. Las premisas del programa son: responder a la necesidad de continuar la reforma educativa mexicana iniciada durante los años noventa; profundizar la descentralización hasta llegar a las escuelas; enfoque de mejora de la calidad; garantizar la igualdad de oportunidades de aprendizaje; transformar la gestión escolar propiciando innovaciones pedagógicas y curriculares; autogestión de la escuela basada en libertad para tomar decisiones, liderazgo compartido, trabajo colegiado y rendición de cuentas. La participación de las escuelas es voluntaria y concursan a través de un proyecto escolar por recursos para su puesta en práctica. A la fecha se encuentran incorporadas más de 38.000 escuelas de los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) y de las 32 entidades del país. Independientemente del enfoque que se haya seguido en cada escuela, el PEC ha sido concebido como una oportunidad para repensar sus actividades y para darse cuenta de su capacidad de toma de decisiones para transformarse. El capital social de las comunidades se ha incrementado y hay pruebas del mejoramiento de indicadores como la retención y eficiencia terminal. Los primeros seis años el financiamiento fue nacional, distribuido en aportaciones federales, estatales, municipales y de los privados. A partir de 2007, cuenta con financiamiento del Banco Mundial (Guadalupe Pérez y Jesús Álvarez).

Fuente: Elaboración propia a partir de los trabajos presentados por los autores mencionados en el Seminario Internacional *Cambiar la escuela para cambiar la educación*, Aguascalientes, México, marzo 2006.

Como se puede apreciar, los programas descritos muestran las enormes necesidades que tienen que atender los sistemas educativos de la región de América Latina a fin de mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje de cada centro escolar con el propósito central de avanzar en la calidad con equidad. El punto de partida de cada país es distinto, pero en todos se observa el interés por incrementar la capacidad de gestión de los centros escolares con miras a fortalecer su autonomía, aunque aún los resultados están lejos de ser los esperados.

Uno de los instrumentos utilizados para avanzar en la construcción de la autonomía escolar ha sido el *proyecto escolar*, que cuenta con distintas denominaciones, pero que tiene en todos los casos el propósito de que la comunidad escolar identifique, a través de un diagnóstico, los problemas y necesidades que puede resolver y a partir de ello diseñe un plan de acción para conseguirlo. Los modelos para diseñar dichos proyectos de desarrollo de las escuelas, aunque con las variaciones de cada caso, coinciden en lo general.

La introducción de una nueva manera de planificar la actividad escolar, según distintos análisis, como el de Schmelkes (2001), ha puesto de manifiesto, entre otras cuestiones, aquellas que impiden el desarrollo adecuado del proyecto: el descubrimiento de la existencia de muchas actividades que interrumpen el trabajo escolar; falta de implicación de directores y supervisores; el trabajo administrativo y burocrático distrae a los docentes, directores y supervisores de su tarea central; el tiempo que se dedica al trabajo colegiado es insuficiente tanto para la elaboración, como para el seguimiento del proyecto; la rotación de los docentes impide la integración de equipos eficientes y estables; la falta de coordinación entre distintas dependencias del sector educativo genera una oferta dispersa y desordenada que supuestamente va dirigida al mejoramiento de la escuela.

Incrementar la capacidad de gestión de los centros escolares a través de definir un mayor grado de autonomía en las escuelas para tomar decisiones en los ámbitos pedagógico y curricular, organizativo, de funcionamiento y de participación social y comunitaria implica, entre otras cuestiones: otorgar poder y confianza a los actores; contar con información diversa para apoyar las decisiones a nivel de cada escuela; transformar la estructura y operación de los sistemas educativos en distintos niveles de su gestión para favorecer la gestión escolar cambiando de manera radical el esquema vertical y jerárquico; contar con mesoestructuras de asesoramiento y apoyo real a las comunidades escolares.

Aún hay mucho por hacer... necesitamos ubicar la tarea de la escuela en una nueva perspectiva, reinventar la escuela, rehaciendo escuelas (Braslavsky, 1999b).

LA ESCUELA Y LA FORMACIÓN DE UNA NUEVA CIUDADANÍA

Misión y funciones de la escuela

Repensar el quehacer de la escuela implica reflexionar, entre otras cuestiones, sobre su naturaleza, su misión social y las funciones que se le atribuyen.

La educación escolar representa el acceso formal, esto es, sistemático y organizado a la cultura, la formación cívica y al conocimiento, y es el único espacio cultural que pueden compartir *todos* los niños, adolescentes y jóvenes como fundamento de una convivencia justa.

Por su importancia para los seres humanos y las sociedades, la educación se establece como un derecho fundamental de todo individuo y el Estado nacional debe garantizarlo, sin discriminación alguna. Para ello, la escuela y los sistemas educativos fueron desarrollándose en cada país

con el fin de preservar y transformar la cultura, así como para garantizar el derecho de todos a ser educados. No obstante esta aspiración y el arduo camino recorrido, por pensar solo en el siglo xx, la distancia entre los anhelos y los logros obtenidos parece insalvable. Si bien la universalización de la educación que hoy denominamos “básica” –la que todo individuo debe lograr– es un reto monumental, lo es aún más conseguir que sea pertinente, eficaz y con equidad para todos.

La escuela es una institución social, cultural y política a la que se le asignan hoy día las siguientes funciones:

- Función estrictamente educativa orientada a promover el desarrollo y aprendizaje de los educandos.
- Función de control ideológico que ahora expresamos en términos de la democracia y la tolerancia.
- Función política en el sentido de formar ciudadanos competentes.
- Función económica orientada a la formación de competencias llamadas “genéricas” que tengan la bondad de ser intercambiables para una mejor inserción y permanencia en el mercado laboral.

Si bien existen otras agencias de formación de los individuos, la escuela tiene una peculiaridad que está dada por su carácter de “control”, es decir, es un ambiente pautado, con propósitos y del que se espera que se obtengan ciertos resultados sobre los que es factible obtener pruebas.

Desde la perspectiva de la función social educativa, la misión de la escuela puede ser expresada en términos de que es la institución social del Estado responsable de la realización del derecho a la educación mediante la distribución social de conocimientos y saberes. En otras palabras, la escuela tiene la misión de promover y asegurar, hasta donde lleguen sus posibilidades, que todos sus alumnos logren aprendizajes que sean relevantes para su vida presente y futura. En este sentido, el corazón y razón de ser de la escuela está en el aprendizaje y desarrollo de todos sus alumnos.

A pesar de que parece que la escuela no cambia su formato original de funcionamiento, en realidad han ido ocurriendo cambios en algunos de los procesos que en ella acontecen. Hoy día pocos educadores sostienen que “la letra con sangre entra” y muchos comprenden que la meta de su trabajo es el desarrollo y el aprendizaje. Asimismo, ahora se sabe que el niño llega a la escuela con experiencias previas que condicionan, determinan o, tal vez sea mejor decir, contextualizan su proceso de aprendizaje, lo que significa que una buena cantidad de los educadores ya no parten del principio de la *tábula rasa*. Estos cambios no son menores y se deben en gran medida a los avances en la investigación sobre el desarrollo humano y la educación. También es importante señalar que se ha requerido de mucho tiempo para que sucedan; esto es así porque los cambios transitan por las personas y sus propios procesos de aprendizaje.

Por ejemplo, John Dewey afirmaba desde 1899 que los niños no llegaban a la escuela como cuadernos en blanco, pasivos, en los que los maestros pudieran escribir las lecciones de la civilización (Westbrook, 1993). En palabras de Dewey (1899, p. 25), el niño, al llegar a la sala de clases, “ya es intensamente activo y el cometido de la educación consiste en tomar a su cargo esta actividad y orientarla”. Y continúa diciendo que, al iniciar un individuo su escolarización, posee cuatro “impulsos innatos –el de comunicar, el de construir, el de indagar y el de expresarse de forma

más precisa” – los que conforman “los recursos naturales, el capital para invertir, de cuyo ejercicio depende el crecimiento activo del niño” (Dewey, 1899, p. 30). Asimismo, cada niño también lleva consigo intereses y actividades de su hogar y del entorno en que vive y al maestro le corresponde la tarea de utilizar esta “materia prima” orientando las actividades hacia “resultados positivos” (Mayhew y Edwards, 1966, p. 41). Estos planteamientos lejanos en el tiempo hoy nos parecen familiares y cercanos debido a los desarrollos de la psicología cognitiva y de la propia investigación educacional, así como a su divulgación. Hoy contamos con más y mejores herramientas de conocimiento para hacer frente en cada aula a la enseñanza y al aprendizaje.

Por otro lado, Dewey tenía la convicción de que la educación es esencial para el progreso y la reforma social (1897, p. 93). Westbrook (1993) señala que hay una cierta lógica en ello, ya que en la medida en que la escuela ejerce un papel decisivo en la formación de los individuos de una sociedad tiene la posibilidad, si se la prepara para ello, de transformar esa sociedad. “La escuela constituye una especie de caldo de cultivo que puede influir eficazmente en el curso de su evolución. Si los maestros desempeñaran realmente bien su trabajo, apenas se necesitaría reforma: del aula podría surgir una comunidad democrática y cooperativa” (1993, p. 3).

Sin embargo, la dificultad estriba en que la mayoría de las escuelas no han sido concebidas para transformar la sociedad, sino para *reproducirla* (Westbrook, 1993, p. 3), y como decía el propio John Dewey, “el sistema escolar siempre ha estado en función del tipo de organización de la vida social dominante” (1896, p. 285). Esta afirmación hace evocar los estudios de los sociólogos franceses Bourdieu y Passeron (1979) y del sociólogo inglés Basil Bernstein (1971, 2000) sobre el fenómeno de reproducción social en las escuelas que en sociedades como las latinoamericanas no es más que la reproducción de las condiciones de desigualdad existentes. Asimismo, se hacen presentes el *Informe Coleman* (Coleman *et al.*, 1966) en Estados Unidos y el *Informe Plowden* (Plowden, 1967) en Inglaterra, que cuestionaron severamente el papel que la escuela estaba teniendo respecto al aprendizaje de sus alumnos, llegando a decir en palabras de Jenks *et al.* (1972) “la escuela no importa”.

No obstante, nuestros sistemas educativos se han expandido de tal manera que la institución escolar se encuentra en todos los rincones de cada país y hasta el día de hoy no contamos con una institución sustituta, de ahí que nos veamos obligados a pensar qué hacer y cómo para propiciar su transformación de tal manera que se asegure su pertinencia para las personas y la sociedad.

La exigencia de transformación de la escuela

Hoy día, frente a las transformaciones vertiginosas, debidas al avance científico y tecnológico, así como aquellas originadas por la globalización de los mercados, las sociedades en prácticamente todo el mundo viven cambios profundos de diversa índole. Todo ello significa nuevas exigencias para los sistemas educativos y la escuela.

Tanto el desarrollo científico y tecnológico, como la perspectiva del mercado, no son los únicos motores del cambio en educación. Frente a las visiones y requerimientos de la ciencia, la tecnología y la globalización, resalta la importancia de atender otros fines de la educación, los cuales colocan el desarrollo humano de todos los individuos en el foco de atención, junto con la consecución de objetivos sociales como son la justicia, la libertad y la democracia. En este tenor, los asuntos referidos a la calidad de la educación como son la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la equidad, aunque en distinto grado, se encuentran en el centro de las preocupaciones de docentes, investigadores, políticos, padres de familia, gobiernos y de la sociedad en general.

Cambiar la educación para lograr un mundo humano, más justo y fraterno, continúa siendo un ideal vigente en nuestros días. De momento, parecería sencillo preguntarse por la razones que apoyan este ideal que heredamos de la Ilustración; sin embargo, no lo es. Esto, debido a que la educación es un proceso de doble cara, ya que hace referencia al desarrollo de cada persona en lo individual, así como en lo colectivo o social. Sin desconocer la existencia de otros espacios, se sigue pensando que la familia y la escuela son ámbitos de experiencia formativa esenciales para atender ambas dimensiones.

¿Importa la escuela? ¿Para quiénes importa? Si tomamos como referencia la cantidad de recursos que cada país destina al sector educativo, aun cuando son insuficientes para atender todas las necesidades, representan un monto significativo de los presupuestos gubernamentales. Por otro lado, la población escolar que se encuentra matriculada en los distintos niveles educativos con la ampliación de la cobertura es también impresionante. En México, por ejemplo, la matrícula escolar de todos los niveles educativos asciende a 32 millones de estudiantes, lo que representa casi la tercera parte de la población del país, situación que es semejante en prácticamente todos los países de la región iberoamericana. Ahora bien, si consideramos la cantidad de horas que un individuo pasa en la escuela tomando como punto de referencia de la enseñanza básica obligatoria un grado de educación preescolar, seis de primaria y tres de secundaria, se estima que al término de 10 años, en horas-escuela se han acumulado 9.600 horas, a las que habría que añadir el tiempo destinado a las tareas escolares en casa.

Expresado así, podemos pensar que la escuela importa para los gobiernos y para los individuos y sus familias. Sin embargo, la polémica acerca de sus beneficios personales y sociales es cada vez más acuciante.

Desde el *Informe Coleman* (1966) el tiempo ha transcurrido inexorablemente; esto me recuerda una anécdota: Al conversar dos educadores sobre la situación de la enseñanza en su país en la década de los años noventa del siglo xx, le decía uno de ellos al otro: “En la época de oro de la enseñanza...”, pero fue interrumpido por la expresión de asombro de su colega, quien exclamó: “¡Cómo!, ¿ya pasó?”

Con esta breve anécdota quiero ilustrar que la educación y los sistemas educativos, responsables de una buena parte de ella, periódicamente se encuentran bajo examen. Con más frecuencia que la que nos gustaría, la educación y sus instituciones experimentan crisis que suelen ser recurrentes y parece que no conseguimos superarlas del todo, por lo que se van sedimentando unas sobre otras, dejando asuntos que no se resuelven del todo y que en algún momento vuelven a presentarse y lo hacen con nuevas aristas.

A pesar de los avances que ha experimentado la educación escolar, las críticas a la escuela son diversas y parecen multiplicarse. Por ello, el papel que la escuela tiene en el desarrollo y aprendizaje de los individuos es objeto de estudios sistemáticos desde distintos enfoques teóricos y acercamientos metodológicos.

En particular, el enfoque investigativo de la eficacia escolar, que surge como una reacción a las conclusiones del *Informe Coleman* (1966), ha mostrado, a través de numerosas investigaciones en casi todo el mundo, que la escuela *sí importa*. El centro escolar en su conjunto es clave para el mejoramiento de la calidad y equidad educativas. Esta tradición investigativa aporta conocimiento acerca de la magnitud del efecto escolar y de los factores que contribuyen a mejorar los resultados

escolares entendidos como el desarrollo integral de todos los alumnos. Entre dichos factores se encuentran el clima educativo de la escuela y el aula, el trabajo en equipo de los docentes, la participación de la comunidad educativa en su conjunto, la labor y liderazgo de los directivos, el seguimiento y monitoreo de acciones, proyectos de trabajo y el progreso de los alumnos, la pertinencia del currículo, el tener altas expectativas acerca de la capacidad y logro de cada uno de los estudiantes, pero también los recursos económicos y materiales disponibles y la formación inicial y permanente de los docentes, así como sus condiciones de trabajo (entre otros estudios ver: Schmelkes *et al.*, 1997; Sammons *et al.*, 1998; Murillo, 2005; LLECE, 2008).

Por otra parte, los estudios sobre gestión y política escolar alertan sobre las grandes dificultades que atraviesan los maestros y directivos escolares para responder a las exigencias y demandas de su entorno social y del propio sistema educativo. En este sentido, advierten sobre la urgencia de que los gobiernos asuman su responsabilidad en la creación de condiciones institucionales para que los maestros y directivos realicen de la mejor manera la función de educar que les ha sido encomendada (Ezpeleta, 2004a, 2004b).

Con el conocimiento disponible se puede afirmar que la escuela *sí importa* y por ello es relevante ocuparse de identificar sus logros, así como los factores que hacen que una escuela sea eficaz y, de igual manera, las dificultades que enfrenta para lograr sus metas formativas en las nuevas generaciones de niños.

Precisar las metas respecto a la calidad de la educación, así como de equidad en la distribución de oportunidades para aprender, requiere identificar los factores sociales y escolares que contribuyen a la obtención de niveles diferenciales de logro educativo en estudiantes que provienen de poblaciones diversas y viven en contextos distintos. Esto significa ir más allá de la preocupación por la cobertura del servicio educativo y el problema que ha representado el acceso a la escuela.

El propósito de reformar los sistemas educativos significa cambiar la educación escolar para que sea de mejor calidad y esté orientada de manera decisiva a la equidad en la distribución de las oportunidades para aprender. Esta nueva manera de comprender el papel de la educación ha colocado a los sistemas educativos y a la escuela en una dinámica de cambio, no exenta de dificultades y contradicciones.

La escuela se ha convertido en la unidad del cambio en educación. Esta afirmación se sustenta en el argumento de que el mejoramiento de la calidad es un fenómeno que ocurre en las aulas y en las escuelas. El total de la experiencia escolar es mayor que la simple suma de las experiencias que cada alumno tiene en lo individual en las aulas consideradas de manera aislada. Esto es así porque es la escuela la que proporciona consistencia a la experiencia que sucede a través de las aulas, lo que sería impensable sin la existencia del nivel organizacional que significa la institución escolar.

Para que la educación contribuya a la construcción de una mejor sociedad es necesario que cada escuela incremente las posibilidades de conseguir que los logros de aprendizaje sean similares en todos sus alumnos y para ello ha de ofrecer a quienes más lo necesitan oportunidades que les permitan compensar sus desventajas socioeconómicas, culturales y educativas previas.

La transformación de los sistemas educativos y de la escuela es una exigencia y, a la vez, un deber moral hacia las nuevas generaciones. Para diseñar y conducir los cambios, se requiere de la complementariedad de distintos tipos de conocimientos. Entre ellos destacan el conocimiento científico sobre procesos, actores e instituciones educacionales; el saber técnico profesional acerca de

los elementos que requiere el funcionamiento del sistema educativo; el saber burocrático administrativo de las tramas institucionales; el saber político como factor clave para las negociaciones y el establecimiento de acuerdos y consensos para dar viabilidad a las decisiones; el conocimiento pedagógico acerca de las características y tiempos de aprendizaje que requieren los distintos actores para comprender y apropiarse de los procesos de cambio, y el saber que deriva de la práctica de los educadores.

MIRAR HACIA EL FUTURO

En un intento por mirar el futuro en el sentido de hacia dónde caminar me atrevo a plantear algunas líneas para construir el camino. Necesitamos imaginar nuevas ideas fuerza que sirvan de palanca para el cambio.

Repensar la educación implica necesariamente repensar la escuela

Una primera premisa consiste en asumir que la formación de las personas es asunto relevante no solo para los educadores profesionales, sino para todos los miembros de una sociedad, pues es uno de los medios indispensables para constituir una ciudadanía participativa y crítica en una comunidad de derechos. Si bien ahora se comprende que la educación en general y la escuela y los sistemas educativos en particular no son el factótum del desarrollo social y cultural, sí representan un factor indispensable para conseguirlo.

Una segunda premisa, que a mi juicio es básica, radica en que el margen de acción para la escuela no debe subestimarse, ya que se corre el riesgo de adoptar una posición reproductivista, con el efecto lateral de disculpar al magisterio y a sus autoridades del fracaso educativo. Difundir la idea de que la escuela no puede hacer la diferencia, provoca la disminución aún mayor de las posibilidades que la escuela tiene. Es, por tanto, importante destacar que las escuelas tienen cierto margen de acción y que los educadores pueden (y deben) hacer la diferencia (Blanco, 2007). Bajo este argumento, combatir la desigualdad social desde las políticas y prácticas escolares es posible.

Para que los procesos formativos que ocurren en la institución escolar, sobre todo, en la escuela pública que es responsabilidad del Estado, se realicen con eficacia y equidad se requiere construir un concierto equilibrado de concepciones, toma de decisiones, conocimientos técnicos y pedagógicos, sabiduría y experiencia de los actores, instituciones y procesos orientados al aprendizaje, recursos y relaciones profesionales, debido a que el cuidado, la defensa y el mejoramiento de la escuela pública se apoyan en esta variedad de mediaciones.

Repensar la profesionalización docente con y para los docentes

Sin duda, la cuestión de la profesionalización docente se encuentra en el corazón de cualquier proceso de transformación de la educación escolar. Son los docentes quienes harán posible cualquier proyecto. Hoy se ha convertido en un asunto candente. El documento conocido como *Informe Mackinsey* (Barber y Mourshed, 2008) analiza la experiencia de los sistemas educativos con mejor desempeño en el mundo y qué fue lo que hicieron para lograr sus objetivos. El común denominador es una política de desarrollo profesional de los docentes que incluye aspectos relacionados con su formación inicial, requisitos de ingreso al servicio educativo, monitoreo de su desempeño en la escuela e incentivos y apoyos para su mejoramiento, así como el mejoramiento de las condiciones laborales y salariales.

En varios países de América Latina se han emprendido acciones dirigidas al mejoramiento de la profesión docente; no obstante, las contradicciones y tensiones entre los gobiernos y los gremios provocan que los avances en la materia sean lentos y difíciles.

La cuestión de los docentes, sin embargo, no es nueva. En lo que concierne a los profesores y su papel en la innovación, el *Informe Faure* (1973) tiene una aportación de gran valor y actualidad, pues afirma que

“[...] en el plano de la aplicación concreta de las reformas, el éxito o el fracaso depende de la actitud del cuerpo docente. Por otra parte, en la mayoría de los esquemas ideados por los teóricos de la innovación, todo ocurre como si se tratase de actuar *sobre* los enseñantes, *para* ellos sin duda, pero rara vez *con* ellos. Una actitud de paternalismo tecnocrático fundada en la desconfianza y que suscita a su vez la desconfianza. En las circunstancias actuales, no es a las reformas internas a las que los enseñantes, en conjunto, oponen resistencia; lo que les desagrada son las condiciones en que les son presentadas, por no decir impuestas. De ahí la importancia que reviste el *asociar activamente a los educadores* a toda empresa de reforma en su sector” (Faure, 1973, p. 264).

Por su parte, respecto a los gremios magisteriales, Loyo (2001) insiste en la necesidad de que las reformas revaloren al docente como profesional reconociendo los múltiples saberes que tienen sobre la práctica, para proteger las reformas de posibles reacciones de resistencia, al tiempo que se evitan las negociaciones propias del clientelismo. En esta cuestión, el criterio central, cuya importancia ha de ser siempre asumida y promovida en todos los niveles de la administración, es que cuando una reforma escolar reconoce al docente como profesional que se responsabiliza de la calidad de la educación, la vida escolar mejora (Zibas, 1997).

Impulsar la innovación desde la escuela

La sociedad del conocimiento, el aprendizaje a lo largo de la vida, la meta de asegurar el derecho a una educación de calidad para todos y la atención a la diversidad son, entre los más importantes, los nuevos desafíos que enfrentan la práctica escolar, la gestión de los sistemas educativos y la investigación educacional (IE). Los procesos de formación, la gestión de los sistemas educativos, incluida la escuela, con el apoyo de la IE, deben participar de manera más activa en la generación de innovaciones que ofrezcan respuestas viables a los nuevos desafíos mencionados, a la vez que ayuden a advertir la gestación de otros nuevos.

La investigación sobre la escuela hecha con diversos enfoques –la eficacia escolar, la etnografía de la escuela, los estudios organizacionales, por ejemplo– ha mostrado que la realidad es compleja y que en los proyectos de mejora no es suficiente modificar un factor. Asimismo, hoy se tiene claro que la relación entre calidad e innovación requiere que la escuela tenga un conocimiento de sí misma para que pueda aprender de su propia experiencia.

En su comentario sobre la reforma de la Ley de Educación en México, Latapí (1995, p. 251) señalaba el hecho de que “es difícil innovar ‘desde arriba’” debido a varios factores, tales como la experiencia que tiene la gente con las realidades del poder en la vida cotidiana de la escuela, “las actitudes defensivas de los maestros y los directores”. Afirmaba además este autor algo que hoy es de sentido común: “Los padres de familia y otras instancias de la comunidad, a quienes sí interesa la educación por su propia naturaleza, son fuerzas potenciales de renovación educativa; pero no pueden actuar si los poderes constituidos que se han apoderado del ámbito escolar les cierran todas las puertas”. El asunto fundamental a dirimir, decía, no es técnico, sino “de los poderes en conflicto”.

Centralidad de los procesos, los actores, la descentralización y la participación social

Una de las ideas fuerza de las reformas de los años noventa, planteada en el sugestivo estudio de la CEPAL/UNESCO (1992), se refiere a la importancia de los procesos y de los actores, ya que no es posible innovar al margen de las tradiciones.

El éxito en la reforma de la educación es una cuestión de largo plazo y los agentes de éxito son la comunidad local (padres, directores, docentes), las autoridades públicas y la comunidad internacional (Delors, 1996, pp. 28-29); la falta de compromiso de alguno provoca exclusiones. De modo específico afirma que “el mejoramiento del sistema educativo obliga al político a asumir plenamente su responsabilidad”, porque solo él puede plantear los debates “de interés general que son vitales para la educación” si toma en consideración todos los elementos, es decir, los valores, las exigencias del futuro, deberes del docente y de la sociedad (Delors, 1996, p. 32). Se realza la responsabilidad política debido a que el mercado no corrige “por sí solo los defectos existentes” (p. 31).

La comunidad local es muy importante a causa de que las reformas educativas ‘desde arriba’ o del exterior han fracasado; se necesita la participación social, el diálogo, la ayuda externa. La participación de la comunidad es el primer paso; se necesita una “descentralización inteligente, que permita incrementar la responsabilidad y la capacidad de innovación en cada establecimiento escolar” (Delors, 1996, p. 30). Asimismo, se requiere diálogo entre varias instancias: entre sociedad y docentes, entre los poderes públicos y los gremios educativos, así como entre los poderes públicos y la sociedad, por un lado, con las organizaciones no gubernamentales, por el otro, para evitar el aislamiento y la frustración del docente, ya que su participación no puede solventar las carencias de otras instituciones y es imprescindible respetar su dignidad.

Un principio muy importante es la corresponsabilidad, porque la educación no es asunto exclusivo de la escuela y, además, existen problemáticas socioculturales y familiares que en ocasiones no le competen en absoluto (Coll, 1999). Por eso, como afirmaba Freire (1985), se requiere analizar el contexto comunitario. Asimismo, es necesario innovar las políticas de forma que incorporen este nuevo enfoque de cambio social por la educación con una legislación que permita “articular el conjunto de prácticas, escenarios, agentes y recursos educativos presentes en el entorno comunitario a fin de ponerlos al servicio de la detección y la satisfacción de las necesidades educativas –o lo que es lo mismo, de las necesidades básicas de aprendizaje– de las personas que lo integran” (Coll, 1999). Con un enfoque descentralizado, que Coll llama ‘territorializado’ por la experiencia de las autonomías en España, los planes de las nuevas políticas educativas deben atender a ocho principios:

1. Responder a una visión amplia y sistémica de la educación.
2. Partir de la detección, análisis y valoración de las necesidades educativas concretas y de las necesidades básicas de aprendizaje de la población.
3. Tener un carácter profundamente participativo.
4. Establecer con claridad los compromisos y responsabilidades de todas las instancias.
5. Contar con una instancia única de planificación, conducción y supervisión que integre a los responsables de los diferentes niveles y sectores de la administración.

6. Gozar de un amplio margen de autonomía.
7. Incluir en su propia definición procedimientos y estrategias para la autoevaluación.
8. Tener asegurados los recursos económicos y técnicos necesarios para su implantación y desarrollo.

De los principios anteriores, el tercero sobre la participación y el quinto acerca de una instancia de coordinación son también propuestos por Tedesco (2004b) como base para que la acción social sea más efectiva en ayudar a realizar los cambios educativos, en tanto que Cajiao (2001) pone el acento en la participación de diversos actores desde la discusión misma de la política pública, siendo responsabilidad del Estado abrir las oportunidades de participación de acuerdo a la naturaleza de cada actor, distinguiendo, por ejemplo, la de los educadores, como profesionales en una educación para el cambio (Abriles, 1994), de la del sindicato, como respaldo al derecho a una educación de calidad, y la de la sociedad, como apoyo en situaciones de carencias locales. En esta perspectiva, la descentralización es comprendida como el establecimiento de un nuevo equilibrio en la distribución de responsabilidades entre niveles de gobierno, centros escolares y docentes.

Atención a la diversidad: autonomía, flexibilización y evaluación

Una consecuencia del conocimiento producido por la investigación en las ciencias sociales en general, y en particular por la IE, se refleja en el concepto *diversidad*. Hoy día existe una conciencia creciente de la diversidad social –de género, edades, culturas, oportunidades, capacidades y otras– y por ello se señala de manera insistente en distintos ámbitos –en la investigación social y educativa, en la política, en los derechos humanos– la complejidad de la realidad humana, social y educativa. Desde mi punto de vista, ahora se tienen más posibilidades de valorar la diversidad como una oportunidad. La conciencia que se tenga de la diversidad y la complejidad, para muchos significa que es necesario aumentar nuestra capacidad de cooperación para resolver de la mejor manera el incontable número de situaciones que hay que enfrentar en lo individual y en lo colectivo.

Desde la perspectiva de las instituciones educativas, hacer frente a la diversidad requiere contar con mayor autonomía para tomar decisiones de distinta índole en un marco de mayor flexibilidad. Impulsar la autonomía de los centros escolares no es algo que se logre por decreto y de manera rápida, ya que implica complejos procesos de aprendizaje por parte de los docentes y directivos, y también de los funcionarios/políticos. Pero, sobre todo, hay que cuidar que la promoción de una mayor autonomía escolar no atente contra la equidad y produzca una mayor desigualdad.

Construir la autonomía escolar va de la mano con dos cuestiones esenciales: la evaluación y la disponibilidad desde el sistema educativo de estructuras de apoyo y asesoreamiento real a la escuela y sus actores. Hoy día aceptamos que la evaluación es fundamental, ya que los cambios no pueden efectuarse solo desde los paradigmas ideológicos, sino que se requiere información pertinente, confiable y oportuna sobre el desempeño de las instituciones y el resultado de sus acciones. En este sentido, cobra mayor importancia la reconstrucción de lo que en los sistemas educativos se denomina la “mesoestructura”, en la que destaca la supervisión, pero no es la única. No podrá existir el apoyo sin una base de información sólida sobre distintos elementos que afectan a la vida de las escuelas.

Sostengo la convicción de que a través de relaciones crecientes de confianza se deben ampliar el reconocimiento de la autoridad y la capacidad para tomar decisiones de quienes se encuentran en los niveles más cercanos al proceso educativo: el aula y la escuela. Las autoridades educativas deberán incrementar la capacidad de gestión de la escuela, de manera que utilice sus recursos con eficiencia, logre sus objetivos con plena eficacia y aliente una mayor participación social, con especial atención a la colaboración entre los propios docentes, entre estos y los padres de familia, y entre la escuela y su entorno social y comunitario.

Los cinco elementos enunciados podrán verse potenciados a través de incrementar la realización de investigaciones educacionales en la escuela y sobre la escuela y en las que participen equipos multidisciplinarios que incorporen a los docentes.

La escuela puede contribuir a construir un nuevo tejido social a través de proporcionar a las personas una plataforma formativa que les permita la realización de una vida plena en lo personal, familiar, laboral y social.

La transformación de las políticas y prácticas escolares, así como aquella que es necesaria en los niveles de las meso y macroestructuras, nos exige aún más de lo que hemos hecho en el pasado reciente por reformar la educación y los sistemas educativos. Los elementos apenas enunciados requieren de una estrategia articulada que implique a todos los actores de la educación, especialmente a los docentes.

La escuela como institución y los docentes como profesionales de la educación no se encuentran exentos de dilemas, tensiones y contradicciones que forman parte del acrecentamiento de la complejidad en distintos órdenes de la vida humana. No obstante las enormes dificultades, los desalientos y las frustraciones, habremos de dar cabida a la esperanza en medio de un sano escepticismo con fundamento en el conocimiento. Las generaciones de niños y jóvenes se lo merecen.

Por ello, para terminar, recorro a la famosa y sugerente frase de Séneca que dice: “No nos atrevemos a muchas cosas porque son difíciles, pero son difíciles porque no nos atrevemos a hacerlas”.

Bibliografía

- ABRILES, M. (1994), "Nuevas demandas a la educación y a la institución escolar, y la profesionalización de los docentes", en *Revista Iberoamericana de Educación*, 5, disponible en: <http://www.oei.es/oeivirt/rie05a01.htm> [consultado en agosto de 2008].
- AINSCOW, M (2001), *El desarrollo de escuelas inclusivas*, Madrid, Narcea Editorial.
- ATRIA, F. (2007), *Mercado y ciudadanía en la educación*, Santiago, Ed. Flandes Indiano.
- BARBER, M. y MOURSHED, M. (2007), *How the world's best-performing school systems come out on top*, McKinsey and Company, Social Sector Office.
- BARBER, M. y MOURSHED, M. (2008), *Cómo hicieron los mejores sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*, documento PREAL, n.º 41, disponible en: <http://www.preal.cl>. El informe original en inglés se encuentra en: http://www.mckinsey.com/clientservice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- BERNSTEIN, B. (1971), *Class, codes and control. Theoretical studies toward a Sociology of Language*, Londres, Routledge & Kagan Paul.
- BERNSTEIN, B. (2000), *Pedagogy, symbolic control, and identity: theory, research, critique*, Estados Unidos, Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- BLANCO, E. (2007), *Eficacia escolar en México. Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria*, tesis de doctorado, documento inédito, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica México.
- BLANCO, R. (2006), "La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy", *Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad y Cambio en Educación*, vol. 4, n.º 3, pp. 1-15, disponible en: <http://www.rinace.net/vol4num3.htm>.
- BLANCO, R. (2008a), "Construyendo las bases de la inclusión y la calidad de la educación en la primera infancia", *Revista de Educación*, monográfico n.º 347, *Atención socioeducativa a la primera infancia*, Universidad Complutense de Madrid.
- BLANCO, R. (2008b), *Marco conceptual sobre la educación inclusiva*, en *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*, aportes a las discusiones de los talleres de la Conferencia Internacional de Educación. Oficina Internacional de Educación, UNESCO, 25-28 de noviembre, Ginebra, Suiza.
- BOOTH, T. y AINSCOW, M. (2004), *Índice de inclusión: Desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, 2004, p. 117, versión original en inglés
- BOOTH, T. y AINSCOW, M., Centre for Studies on Inclusive Education (CSIE), Bristol, Reino Unido, 2000.
- BOURDIEU, P. y PASSERON, J. (1979), *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, Barcelona, Laia.
- BRASLAVSKY, C. (1999a), *Proyecto: Formación de formadores en gestión y política educativa*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.
- BRASLAVSKY, C. (1999b), *Rehaciendo escuelas. Hacia un nuevo paradigma en la educación latinoamericana*, Colombia-Argentina, Convenio Andrés Bello-Ediciones Santillana.

Bibliografía

- BRASLAVSKY, C. (2001), “Algunos aspectos de la dinámica del cambio educativo: autonomía de la escuela, evaluación y contextualización”, en *Perspectivas*, XXXI (4), pp. 521-523, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org>.
- BRASLAVSKY, C. et al. (1982), *Tendencias históricas de la educación popular como expresiones de los proyectos políticos de los latinoamericanos*, México, Instituto Politécnico Nacional, Serie Cuadernos de investigación educativa, n.º 6.
- BUSH, K. y SALTARELLI, D. (2000), *The two faces of education in ethnic conflict: towards a peacebuilding education for children*, Siena, Italia, UNICEF.
- CAJIAO, F. (2001), “La sociedad educadora”, *Revista Iberoamericana de Educación*, 26, pp. 17-33, disponible en: <http://www.rieoei.org/rie26f.htm> [consultado en agosto de 2008].
- CEPAL (2007a), *Panorama social de América Latina*, Santiago, 200 pp., disponible en: <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/30305/P30305.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>.
- CEPAL (2007b), *¡Ni una más! El derecho a vivir una vida libre de violencia*.
- CEPAL-UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL-UNESCO, resumen en: <http://unesdoc.unesco.org>.
- COLEMAN, J. S., CAMPBELL, E. Q., HOBSON, C. J., MCPARTLAND, J., MOOD, A. M., WEINFELD, F. D. et al. (1966), *Equality of Educational Opportunity*, Washington, US Government Printing Office.
- COLL, C. (2000), “Algunos desafíos de la educación básica en el umbral del nuevo milenio”, *Perfiles Educativos*, XXI (83-84), pp. 8-26.
- COLL, C. (2003), *La misión de la escuela y su articulación con otros escenarios educativos: reflexiones en torno al protagonismo y los límites de la educación escolar*, en VI Congreso Nacional de Investigación Educativa. Conferencias Magistrales, pp. 15-56, México, Consejo Mexicano de Investigación Educativa.
- COLL, C. (2007), “El bàsic imprescindible el bàsic desitjable: un eix per a la presa decisions curriculars en l'educació bàsica”, en COLL, C. (dir.), *Currículum i ciutadania. El què i el per a què de l'educació escolar*, pp. 27-247, Barcelona, Editorial Mediterrània.
- COLL, C. y MARTÍN, E. (2006), *Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares*, PRELAC, 3 (3), pp. 6-27.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2007), *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2007sp/cap3ab.sp.htm#Estadísticas>.
- CONFEDERACIÓN DE MRP (2000), *Trabajar en la diversidad, superar la desigualdad: claves pedagógicas*, XVIII Encuentro estatal de MRO, Gandía, España, 1999, disponible en: <http://www.confdeMRP>
- CONSEJO DE ESPECIALISTAS PARA LA EDUCACIÓN (2006), *Los retos de México en el futuro de la educación*, México, Secretaría de Educación Pública.
- COX, C., JARAMILLO, R. y REIMERS, F. (2005), *Educación y ciudadanía democrática en América Latina y el Caribe*, Washington, D. C., InterAmerican Development Bank.
- DELORS, J. (1996), *La educación encierra un tesoro*, Madrid, Santillana-Ediciones UNESCO.
- DEWEY, J. (1896), *Pedagogy as a university discipline*, en *Early works of John Dewey*, Carbondale Southern Illinois University Press, 1972, vol. 5, pp. 281-289.

- DEWEY, J. (1899), *The school and society*, en *Middle works of John Dewey*, Carbondale, Southern Illinois University Press, 1976, vol. 1, pp. 1-109.
- EGAÑA, L. (1995), *La educación primaria popular en Chile 1890-1920*, PIIE, Santiago, Proyecto Fondecyt (manuscrito).
- ELACQUA, G. (2007), “¿Por qué eliminar la selección?”, *La Tercera*, lunes 19 de marzo de 2007.
- ELMORE, R. F. (2004), *School reform from the inside out. policy, practice, and performance*, Cambridge (MA), Harvard Education Press.
- EZPELETA, M. J. (2004a), “Innovaciones educativas. Reflexiones sobre los contextos de su implementación”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 9 (21), pp. 403-424, disponible en: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/portal.php?idm=es&sec=SC03&&sub=SBB&criterio=ART00420>.
- EZPELETA, M. J. (2004b), *Lo institucional de la escuela en las políticas de reforma educativa*, en TENTI, E. (org.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, pp. 163-177, Buenos Aires, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación-UNESCO.
- FAURE, E. et al. (1973), *Aprender a ser*, Madrid, Alianza Editorial/UNESCO.
- FILMUS, D. (ed.) (1993), *Para qué sirve la escuela*, Buenos Aires, tesis, Grupo editorial Norma.
- FREIRE, P. (1985), *Teoría y práctica educativa: especificidad de la lucha político-educativa*, disponible en: <http://www.lpp-buenosaires.net/webforopaulofreire/Materialteorico/ArchPDF/7.pdf>.
- GANIMIAN, A. J. (2008), *Lo que nos dice el SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo)*, PREAL, Santiago de Chile.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (2005), *La igualdad en educación como bien democrático y de desarrollo*, ponencia presentada en la Reunión del Comité Intergubernamental del PRELAC, organizada por OREALC/UNESCO, Santiago de Chile, 6 y 7 de diciembre.
- GARCÍA-HUIDOBRO, J. E. (2007), *¿Qué nos dicen las movilizaciones estudiantiles del 2006 de la visión de los estudiantes sobre la educación secundaria?* Doc. Cide 2007/2, disponible en: http://www.cide.cl/html/contenido/centro_documentacion.htm [consultado en agosto de 2008].
- GIMENO, S. (1999), “La construcción del discurso acerca de la diversidad y sus prácticas”, *Aula de Innovación Educativa*, n.º 81, año VIII, mayo 1999, pp. 67-72.
- GÓMEZ BUENDÍA, H. (1998), *Educación: la agenda del siglo XXI hacia un desarrollo humano*, Bogotá, PNUD.
- HOUSE, E. R. (1993), *Professional evaluation. social impact and political consequences*, Newbury Park, Londres y Nueva Delhi, SAGE, disponible en: http://www.mckinsey.com/clientervice/socialsector/resources/pdf/Worlds_School_Systems_Final.pdf.
- LABORATORIO LATINOAMERICANO DE EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN (2008), *Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001606/160660S.pdf> [consultado en agosto de 2008].
- LAHIRE, B. (2008), “Cultura escolar, desigualdades culturales y reproducción social”, en TENTI, E. (comp.) (2008), *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, pp. 35-52, UNESCO, IIPE, Siglo XXI, Argentina.

Bibliografía

- LATAPI, P. (1995), "La participación social en la educación", en *Comentarios a la Ley General de Educación*, México, CEE, Centro de Estudios Educativos.
- LATINOBARÓMETRO, *Informe Latinobarómetro 2007*, Banco de datos en línea, disponible en: <http://www.latinobarometro.org>.
- LÓPEZ, N. (2007), *Las nuevas leyes de educación en América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*, Buenos Aires, IPE UNESCO, Buenos Aires-CLADE, disponible en: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/_pdf/publicaciones/Nuevas_leyes_edu.pdf.
- LOYO, A. (2001), "Los sindicatos docentes en América Latina: entre la lógica laboral y la lógica profesional", *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 25, pp. 65-81, disponible en: <http://www.rieoei.org/rie25f.htm> [consultado en septiembre de 2008].
- MARCHESI, A. y MARTÍN, E. (1998), *Calidad de la enseñanza en tiempos de cambio*, Madrid, Alianza Editorial.
- MARSHALL, M. G. (2008), *Major episodes of political violence, 1946-2007*, en: <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm> [consultado en septiembre de 2008].
- MARTÍN, E. (2006), *Currículo y atención a la diversidad*, PRELAC, 3 (3), pp. 112-120.
- MARTÍNEZ, A. (2008), *Modelos de apoyo y asistencia a las escuelas: la estructura media de los sistemas educativos y la necesidad de apoyo a las escuelas*, documento de trabajo, Centro de Estudios en Políticas Públicas, disponible en: <http://www.fundacioncepp.org.ar/seminarios.php>.
- MEZA, D. (2001), *El Salvador: el caso de EDUCO*, en *Taller internacional sobre participación y empoderamiento para un desarrollo inclusivo*, Lima, Perú, Banco Mundial, disponible en: <http://www.bancomundial.org/foros/meza.htm> [consultado en agosto de 2008].
- MURILLO, F. J. (2005), *La investigación sobre eficacia escolar*, Barcelona, Octaedro.
- MURILLO, F. J., CASTAÑEDA, E., CUETO, S., DONOSO, J. M., FABARA, E., HERNÁNDEZ, M. L. et al. (2007), *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, disponible en: <http://www.convenioandresbello.org/cab6/downloads/eficaciaescolar2.pdf> [consultado en febrero de 2008].
- OCDE (1983), *Compulsory schooling in a changing world*, París, OCDE.
- OCDE (1991), *Escuelas y calidad de la enseñanza. Informe internacional*, Buenos Aires-México DF, Paidós-Ministerio de Educación y Ciencia.
- OCDE (1992), *High-quality education and training for all*, París, OCDE.
- OCDE (1995), *Performance standards in education. In search of quality*, París, OCDE.
- OEA (2007), *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Volumen II. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión*, Organización de Estados Americanos, disponible en: <http://www.cidh.org/annualrep/2007sp/Anual%202007%20Vol.%20II%20esp.pdf>.
- OECD (2004), *Learning for tomorrow's world. First results from Pisa 2003*, Programme for International Students Assessment, París, OECD.
- OEI, IPE, UNESCO, SITEAL (2006), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, París, Buenos Aires, Madrid, UNESCO, IPE, OEI.
- ONU/ECOSOC/UNESCO (2003), *Right to education. Scope and implementation. General Comment 13 on the Right to Education (Article 13 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UNESCO, París.

- OREALC/UNESCO (2002), *Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe* (PRELAC), Primera reunión intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (2002-2027), La Habana, Cuba, 14 a 16 de noviembre, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- OREALC/UNESCO (2007a), *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*, documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC), Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- OREALC/UNESCO (2007b), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Informe regional de revisión y evaluación del progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC)-2007, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001528/152894S.pdf> [consultado en agosto de 2008].
- OREALC/UNESCO (2008), *Segundo estudio regional comparativo y explicativo. Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, OREALC/UNESCO.
- OSÉS, D. (s/f), *Historia de la educación: Chile, una larga escuela*, disponible en: <http://www.nuestro.cl/opinion/columnas/educacion6.htm>.
- OSSENBACH, G. (1993), “Estado y educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)”, *Revista Iberoamericana de Educación*, Madrid, n.º 1, 1993, pp. 95-116, disponible en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie01.htm>.
- PEREYRA, A. (2008), *La fragmentación de la oferta educativa: la educación pública vs. la educación privada*, Boletín 08, disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org>.
- PIRLS (2001), *PIRLS International report. School contexts*, disponible en: http://timss.bc.edu/pirls2001i/pdf/P1_IR_Ch07.pdf.
- PISA/OECD (2000), *Programme for International Student Assessment*, disponible en: <http://www.pisa.oecd.org>
- PLOWDEN, R. (1967), *Children and their Primary schools*. Report of the Central Advisory Council for Education, Inglaterra, Londres, HMSO.
- RAMA, G. W. (1984), *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Kapelusz.
- RAVELA, P. (2007), “Desigualdades sociales y logros educativos”, en SITEAL (2007), *Tendencias sociales y educativas en América Latina*, pp. 108-111, disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias.asp>
- REIMERS, F. (2007), “Civic education when democracy is in flux: The impact of empirical research on policy and practice in Latin America”, *Citizenship and Teacher Education*, vol. 3, n.º 2, diciembre.
- REIMERS, F. (2006), “Social progress in Latin America”, en BULMER-THOMAS, V. y COATSWORTH, J. (eds.). *Cambridge Economic History of Latin America*, vol. II, pp. 427-480, Cambridge University Press.
- REIMERS, F. y CHENG, C. (2008), “From peace to violence and back: repurposing schools to teach human rights”, *Harvard Education Review*.
- REIMERS, F. y VILLEGAS-REIMERS, E., “Educating democratic citizens in Latin America”, en KAGAN, J. y HARRINGTON, L. (eds.) (2006), *Essays in Cultural Change*, pp. 95-114, Routledge.

Bibliografía

- REIMERS, F. y JACOBS, J. (2008), *Leer (comprender y aprender) y escribir para comunicarse. Desafíos y oportunidades para los sistemas educativos*, Madrid, Fundación Santillana.
- ROUSSEAU, J. J. (1762), *Emile ou de l'éducation*, Chicago, ARTFL Project, 1996.
- SALMI, J. (2000), *Violence, democracy and education: An analytical framework*. Washington, D. C., World Bank LCSHD paper series.
- SAMMONS, P., HILLMAN, J. y MORTIMORE, P. (1998), *Características clave de las escuelas efectivas, Cuadernos Biblioteca para la actualización del Maestro*, traducción autorizada, México, SEP.
- SARMIENTO, D. F. (1811-1888), *Obras completas. De la educación popular y educación común* (memoria), San Justo, Universidad Nacional de la Matanza, 2001.
- SCHMELKES, S. (2001), "La autonomía escolar y la evaluación educativa en México", *Perspectivas*, XXXI (4), pp. 651-662, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org>.
- SCHMELKES, S., MARTÍNEZ, F. y NORIEGA, M. C. (1997), *La calidad de la educación primaria: un estudio de caso*, México, SEP-Fondo de Cultura Económica.
- SEITZ, K. (2004), *Education and conflict: the role of education in the creation, prevention and resolution of societal crises - consequences for development cooperation*, Eschborn, Alemania, German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- SEN, A. (1999), *Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo*, ponencia presentada en la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo: Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia, París, 14 de marzo.
- SIMCE (2007), *Resultados nacionales SIMCE 2006*, disponible en: http://www.educarchile.cl/UserFiles/P0001/File/CR_Articulos/01.%20Informe%20Nacional%20SIMCE%202006.pdf.
- SITEAL (2007), *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*, Buenos Aires, IPE UNESCO, Buenos Aires / OEI, en: <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias.asp>
- SITEAL (2008), *Informe sobre tendencias sociales y educativas en América Latina*, Buenos Aires, IPE UNESCO, Buenos Aires/OEI, disponible en: <http://www.siteal.iipe-oei.org>.
- SORJ, B. y MARTUCCELLI (2008), D., *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*, Instituto Fernando Enrique Cardoso, San Pablo, disponible en: <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes.aspx?IdRegistro=57>.
- TEDESCO, J. C. (2000), *Educación en la sociedad del conocimiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- TEDESCO, J. C. (2001), "Educación y hegemonía en el nuevo capitalismo: algunas notas e hipótesis de trabajo", *Revista de Educación*, número extraordinario, pp. 91-99.
- TEDESCO, J. C. (2004a), *Igualdad de oportunidades y política educativa*, en *Políticas educativas y equidad*. Reflexiones del Seminario Internacional, pp. 59-68, Fundación Ford, Universidad Padre Hurtado, UNICEF y UNESCO, Santiago de Chile, octubre de 2004.
- TEDESCO, J. C. (2004b), "¿Por qué son tan difíciles los cambios educativos?", *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 34, disponible en: <http://www.rieoei.org/rie34a01.htm> [consultado en septiembre de 2008].
- TEDESCO, J. C. (2007), *Gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina*. 1.ª reunión del grupo de expertos de la OEI sobre "Reformas educativas". Documento de trabajo interno. Ciudad de México, mayo.

- TEDESCO, J. C. (2008), “¿Son posibles las políticas de la subjetividad?”, en TENTI, E. (comp.) (2008), *Nuevos temas en la agenda de política educativa*, pp. 53-64, UNESCO, IPE, Siglo XXI, Argentina.
- TEDESCO, J. C. y LÓPEZ, N. (2002), “Desafíos a la educación secundaria en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, n.º 76, Santiago de Chile, CEPAL, disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/19333/lcg2175e_Tedesco.pdf.
- TENTI, E. (coord.) (2003), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, Buenos Aires, IPE-UNESCO, disponible en: http://www.iipe-buenosaires.org.ar/difusion/publicaciones/_pdf/Gobernabilidad.pdf.
- TIANA, A. (2006), “Assessing quality in education: concepts. Models and instruments”, en DOBBELSTEIN, P. y NEIDHART, T. (eds.), *Schools for quality – What data-based approaches can contribute*, pp. 17-33, Sint-Katelijne-Waver, Bélgica, Consortium of Institutions for Development and Research in Education in Europe (CIDREE).
- TORRES, R. M., LATAPÍ, P. y SCHMELKES, S. (2000), *Pronunciamento latinoamericano sobre Educación para Todos*, disponible en: <http://www.fronesis.org/documentos/Informe%20PROMEDLAC%20II%20Cochabamba.pdf> [consultado en agosto de 2008].
- UNESCO (1960), *Convention against discrimination in education*, disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132598e.pdf>
- UNESCO (1996), *La educación encierra un tesoro*, Informe de la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors. París, UNESCO.
- UNESCO (2001), *Open file for inclusive education*, París, UNESCO.
- UNESCO (2005a), *Guidelines for inclusion ensuring acces to education for all*, París, UNESCO.
- UNESCO (2005b), *EFA Global Monitoring Report*, disponible en: http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=35939&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- UNESCO (2008), *Educación para Todos en 2015. ¿Alcanzaremos las metas?* Informe de monitoreo de EPT en el mundo, UNESCO, París, 2008.
- UNICEF (2007), *Estado mundial de la infancia*, Nueva Cork/Ginebra, UNICEF.
- VALENZUELA, J. P. (2008), *Segregación en el sistema escolar chileno: en la búsqueda de una educación de calidad en un contexto de extrema desigualdad*, Santiago, Universidad de Chile.
- WEINBERG, G. (1984), *Modelos educativos en la historia de América Latina*, Buenos Aires, UNESCO-CEPAL-PNUD.
- WESTBROOK, R. B. (1993), “John Dewey”, *Perspectivas: revista trimestral de educación comparada*, París, UNESCO, XXIII (1-2), pp. 289-305.
- WORLD EDUCATION FORUM (2000), *The Dakar Framework for Action*. París, UNESCO.
- ZIBAS, D. (1997), “¿Un juego de espejos rotos? La vida escolar cotidiana y las políticas educativas en América Latina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, n.º 15, pp. 121-137, disponible en: <http://www.rieoei.org/oeivirt/rie15a05.pdf> [consultado en agosto de 2008].
- ZORRILLA, M. y BARBA, B. (2008), “Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores”, *Sinéctica*, n.º 30, disponible en: <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002> [consultado en abril de 2008].

Los autores

ÁLVARO MARCHESI

Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad Complutense de Madrid. Director general de Renovación Pedagógica y secretario de Estado de Educación desde 1986 a 1996. Coordinador del Instituto de Evaluación Educativa (IDEA) desde 1997 a 2006. Sus tres últimos ensayos son: *Controversias en la educación española, ¿qué será de nosotros, los malos alumnos?* y *Sobre el bienestar de los docentes. Competencias, emociones y valores*. En la actualidad es el secretario general de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

JUAN CARLOS TEDESCO

Realizó estudios de Ciencias de la Educación en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Como funcionario de la UNESCO dirigió la Oficina Regional de Educación para América Latina, la Oficina Internacional de Educación y la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación. Fue profesor en varias universidades argentinas y latinoamericanas. Ha publicado numerosos artículos y libros sobre las relaciones entre educación y sociedad, y actualmente es el ministro de Educación de Argentina.

CÉSAR COLL

Catedrático de Psicología de la Educación de la Universidad de Barcelona, donde ha impulsado y dirigido investigaciones y trabajos sobre la intervención psicopedagógica, las implicaciones pedagógicas de la teoría genética, el diseño y desarrollo del currículo escolar y los procesos de interacción educativa. Entre sus publicaciones más recientes destacan sus aportaciones en los libros *Curriculum i ciutadania. El què i el per a què de l'educació escolar* (Barcelona, Editorial Mediterrània, 2007) y *Psicología de la educación virtual. Enseñar y aprender con las TIC* (Madrid, Editorial Morata, 2008).

MARÍA ROSA BLANCO

Licenciada en Filosofía y Ciencias de la Educación por la Universidad Complutense de Madrid. Ha realizado cursos de doctorado en el Programa de Desarrollo Psicológico y Aprendizaje Escolar en la Facultad de Psicología de la Universidad Autónoma de Madrid. Fue asesora técnica del Centro Nacional de Recursos para la Educación Especial y del Centro de Desarrollo Curricular del Ministerio de Educación y Ciencia de España. Desde 1998 trabaja en la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe como responsable de educación inclusiva, educación y cuidado de la primera infancia e innovación educativa.

MARCELA GAJARDO

Graduada de la Escuela de Educación de la Universidad Católica de Chile y M. A. en Sociología por la Universidad de Essex, Inglaterra. Actualmente es codirectora del PREAL. Ha sido investigadora asociada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile) e investigadora docente en el Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación. Autora de numerosos artículos y libros sobre educación, también ha trabajado como consultora independiente en diversos organismos de cooperación internacional.

JUAN EDUARDO GARCÍA-HUIDOBRO

Profesor de Filosofía (U. C. Valparaíso) y doctor en Filosofía en Educación (U. Catholique de Louvain). Ha sido profesor en educación secundaria y universitaria e investigador del Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación. Durante diez años trabajó en el Ministerio de Educación. Dirigió el Consejo Asesor Presidencial para la Calidad de la Educación en 2006. Desde 2002 es académico de la Universidad Alberto Hurtado y en la actualidad es decano de la Facultad de Educación.

NÉSTOR LÓPEZ

Sociólogo formado en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Es coordinador del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL), proyecto que comparten la OEI y el IPE UNESCO-Sede Regional Buenos Aires. También es coordinador de estudios de Educación y Equidad de esta última institución. Autor de numerosas publicaciones sobre temas relativos al panorama social y educativo de América Latina, es además profesor en programas de posgrado de varias universidades argentinas.

FERNANDO M. REIMERS

Profesor de Política Educativa y director del Programa de Política Educativa Internacional en la Escuela de Posgrado en Educación de la Universidad de Harvard, donde dicta cursos sobre política educativa y su impacto en la calidad educativa. Su investigación actual se centra en los efectos de las políticas educativas y de la formación de profesores y de directores de escuela para promover el desarrollo de la comprensión lectora y el desarrollo de competencias para ejercer la ciudadanía democrática.

SYLVIA SCHMELKES

Socióloga con maestría en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana, en la que actualmente dirige el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación. Fundó y fue la coordinadora general de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública en México, entre 2001 y 2007. En 2008 recibió la Medalla Comenio, otorgada por la UNESCO y el Ministerio de Educación, Juventud y Deporte de la República Checa.

ALEJANDRO TIANA

Doctor en Filosofía y Letras (Pedagogía) por la Universidad Complutense de Madrid, es catedrático de Teoría e Historia de la Educación en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Entre 2004 y 2008 fue secretario general de Educación en el Ministerio de Educación y Ciencia. En la actualidad es director del Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI. Es autor o coautor de 17 libros y más de cien artículos o capítulos de libros sobre diversos temas educativos.

MARGARITA ZORRILLA

Profesora investigadora del Departamento de Educación de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México. Ha desarrollado actividad docente en todos los niveles educativos y realizado trabajos de investigación en política y gestión de la educación, evaluación, supervisión escolar, eficacia y mejora de la escuela, innovación educativa y educación secundaria. Fue presidenta del Consejo Mexicano de Investigación Educativa (COMIE) y ha desempeñado cargos directivos en el sistema educativo del estado de Aguascalientes. Es autora de libros, artículos y ensayos sobre sus temas de investigación.

