

La educación en América Latina: viejos y nuevos retos

Pese a los significativos avances de las últimas cuatro décadas, aún persisten altos niveles de desigualdad educativa en América Latina. Para avanzar más rápida y profundamente, es preciso promover la adhesión a la justicia social y desarrollar estrategias en las áreas que han mostrado más éxito en la construcción de sociedades más justas o que requieren esfuerzos adicionales: educación inicial, renovación del saber pedagógico y planes decenales.



JUAN CARLOS TEDESCO
Coordinador del Doctorado en Educación de la Universidad Nacional
de San Martín (Argentina).

América Latina es una región donde existe una gran heterogeneidad de situaciones, tanto entre países como en el interior de cada uno de ellos. Dicha heterogeneidad se basa en dos dimensiones diferentes: la diversidad y la desigualdad. Si bien se trata de fenómenos seculares, es necesario reconocer que en las últimas décadas se han producido profundos procesos de transformación que han modificado el significado tradicional de estas dos categorías. El reconocimiento social, cultural y político de la diversidad ha logrado avances significativos, mientras que la superación de la pobreza en algunos países es una conquista difícilmente reversible. Persisten, sin embargo, altos niveles de desigualdad, cuyo ritmo de disminución es particularmente lento.

En síntesis, América Latina vive un contexto muy diferente al de hace tres o cuatro décadas. Ya no se trata solamente de reducir los déficits educativos de una sociedad relativamente estable, sino de enfrentar simultáneamente las deudas tradicionales y las exigencias de un nuevo escenario económico-social, en que tanto el crecimiento económico como la democracia política generan un incremento de las demandas sociales, cuya satisfacción exige políticas de mayor nivel de complejidad.

Primer desafío: la adhesión a la justicia

Uno de los fenómenos más importantes de la situación actual de la región consiste en reconocer que los cambios mencionados están acompañados por una fuerte percepción negativa en el conjunto de la población acerca de los niveles vigentes de justicia distributiva. Más preocupante aún es que dicho fenómeno se asocia con un alto grado de desconfianza hacia las instituciones políticas y hacia el Estado. Según encuestas efectuadas en el 2011, seis de cada diez latinoamericanos confiaban poco o nada en las instituciones políticas y en el Estado.

La asociación entre injusticia social y malestar respecto a las instituciones alimenta conflictos y obstaculiza la adhesión a un pacto social que promueva mayores niveles de igualdad. Un acuerdo de este tipo requiere una reforma

impositiva de carácter progresivo, la cual es difícil de articular en un contexto de desconfianza hacia las instituciones del Estado, percibidas como incapaces de utilizar correctamente los recursos obtenidos a través de la recaudación impositiva.

Pero la desconfianza general no constituye el único factor que obstaculiza la formulación e implementación de estrategias que promuevan mayores niveles de justicia distributiva. Al respecto, es preciso reconocer que entre los sectores que concentran la riqueza y el poder existe una significativa distancia entre el consenso retórico hacia la justicia y el compromiso real con las acciones que permiten avanzar en esa dirección. Desde este punto de vista, es necesario incorporar en la agenda de discusión de políticas educativas el diseño de estrategias que permitan el desarrollo de mayores niveles de adhesión a la justicia social, especialmente en los sectores más favorecidos de la sociedad. El papel de las universidades y del conjunto de la educación superior en este tema es muy significativo. Su análisis debería abarcar no solo a las instituciones propias de cada país, sino a las universidades de los países centrales, donde se forma una parte importante de las elites dirigentes de los países menos desarrollados.

Educación inicial: estrategia clave

Desde hace algunos años se ha generalizado un consenso muy fuerte acerca de la importancia de la educación desde los primeros años de vida como una de las estrategias más fértiles para lograr una educación de calidad para todos. Muchos países de la región ya han incorporado a sus leyes educativas la obligatoriedad de la educación inicial. En algunos casos, la obligatoriedad es tanto para el Estado como para la familia. En otros, en cambio, es solo para el Estado. Por lo general, la obligatoriedad integral (para el Estado y para las familias) se establece a partir de los 4 o los 5 años de edad, mientras que la obligatoriedad solo para el Estado es a partir de los 45 días de vida.

Las informaciones disponibles indican que el ritmo de expansión de la educación inicial es muy intenso y que algunos países ya están cerca de la universalización de la cobertura a partir de los

5 años de edad. En este esfuerzo, el Estado desempeña un papel particularmente relevante en las zonas y para los sectores socialmente desfavorecidos.

Los debates entre quienes proponen impulsar la universalización de la educación inicial se refieren, habitualmente, a la definición del tipo de oferta pedagógica más adecuada, a cómo formar al personal docente, a cómo supervisar las acciones que se desarrollan al margen del sistema formal y a cómo gestionar la necesaria articulación entre las diferentes dimensiones de los programas de este tipo, en los que, además de los responsables del sector educativo, intervienen los responsables de salud, empleo y desarrollo social, entre otros. En esta articulación se destaca, cada vez más, la necesidad de fortalecer las agencias públicas locales, particularmente, los municipios, por su cercanía con las demandas y necesidades de la población y por las potencialidades que ofrecen para establecer estrategias intersectoriales. Además de la dimensión pedagógica e institucional, en estos debates ocupa un lugar fundamental el tema del financiamiento de las políticas de universalización de la educación inicial.

Para romper el círculo de reproducción de la pobreza es necesario intervenir lo más tempranamente posible en el desarrollo educativo. Al respecto, los países de América Latina afrontan la necesidad de sostener políticas activas de universalización de una educación inicial de buena calidad y, al mismo tiempo, estimular programas de investigación e innovación que permitan construir conocimientos acerca de cómo recuperar las carencias producidas por la ausencia de dicha educación en los primeros años de vida de aquellas personas a las cuales no se les brindó esa posibilidad.

Calidad de la educación: revisar las estrategias pedagógicas

En América Latina existe un lugar común según el cual se ha avanzado mucho en cobertura pero muy poco en calidad. Según las informaciones disponibles, la tasa de escolarización de la población de 5 años de edad pasó del 74,1% al 85,8% entre el año 2000 y el 2010. En ese mismo periodo, la tasa del

grupo 6-11 años creció del 95,1% al 97,3%; la del grupo 12-14 años aumentó del 90,2% al 94%, y la del grupo de 15-17 años pasó del 69,4% al 77,2%.

Con respecto a la calidad, en cambio, los datos de las mediciones tanto nacionales como internacionales confirman que los resultados de aprendizaje son mediocres y que existe un fuerte determinismo social en la explicación de dichos resultados. Si bien ya no se discute la necesidad de evaluar resultados, las diferencias aparecen a la hora de definir qué lugar ocupa dicha evaluación en las estrategias destinadas a mejorar la calidad. La construcción de una educación más justa exige evaluar resultados, pero la prioridad hay que ponerla en discutir y definir cómo superar la desigualdad que muestran las evaluaciones.

Desde este punto de vista, uno de los aprendizajes más significativos que han realizado los países de la región en las últimas dos décadas consiste en reconocer que mejorar los insumos materiales del proceso educativo (infraestructura, equipamiento didáctico, salarios docentes, horas de clase, etc.) es una condición necesaria pero no suficiente para romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje. No se trata, de ninguna manera, de negar la importancia y la responsabilidad de los factores estructurales que aparecen en los estudios sobre fracaso escolar. El crecimiento económico, la redistribución del ingreso y el aumento de la inversión en educación siguen siendo absolutamente necesarios para financiar las políticas educativas y para mejorar las condiciones materiales de vida de la población. Pero invertir más no es suficiente.

A la hora de definir cómo acompañar la mayor inversión financiera, los países de la región aprendieron el relativo valor de las reformas institucionales que fueron diseñadas en los años noventa del siglo pasado bajo la influencia de las teorías neoliberales. La descentralización, la autonomía a las escuelas, la incorporación de sistemas de evaluación de logros de aprendizaje, así como de evaluación de desempeño docente, han mostrado que no constituyen fines en sí mismos y que su valor depende del contexto general de las políticas y los proyectos sociales en los cuales se insertan. Según esos contextos, las reformas institucionales pue-



den promover mayor o menor desigualdad y fragmentación.

Invertir más y promover cambios en los modelos y estilos de gestión no alcanza para modificar los patrones de enseñanza y aprendizaje que ngen en las escuelas. En este sentido, en los últimos años se han logrado avances importantes destinados a reconocer el carácter crucial que tienen las competencias y los valores ético-profesionales con los cuales se desempeñan los responsables del proceso de enseñanza y aprendizaje. Los estudios recientes al respecto muestran, por ejemplo, que los futuros maestros y profesores no adquieren durante su formación inicial las herramientas básicas para desempeñarse en los primeros grados de las escuelas

primarias, en los que se debe enseñar a leer y escribir, ni para trabajar en contextos específicos como el de los pueblos originarios, las escuelas rurales unidocentes y los contextos de extrema pobreza. Asimismo, la formación continua tampoco parece ser eficaz para resolver estos desafíos, a pesar de los significativos recursos financieros destinados a capacitación en servicio.

Reconocer la importancia de los patrones pedagógicos supone admitir que su modificación no depende exclusivamente de la política educativa. La política puede (y debe) promover innovaciones, experiencias y proyectos dirigidos a diseñar formas eficaces de enseñanza en los diferentes contextos sociales y

culturales. Se trata, en definitiva, de brindar incentivos claros a la orientación de la investigación educativa. Pero en este punto existe una fuerte responsabilidad de la comunidad académica, que debe ser asumida con urgencia.

Una visión renovada de la planificación

Ya es un lugar común sostener que las políticas educativas son (o deben ser) políticas de Estado, de medio y largo plazo, que exigen acuerdos creados entre todos los sectores sociales. En un mundo cambiante e incierto, con fuerte reconocimiento a la diversidad y a la autonomía de los actores sociales, no existe lugar para las estrategias tradicionales de la planificación centralizada. No se trata, en consecuencia, de volver a la planificación centralizada y lineal del siglo pasado.

Nadie puede prever, por ejemplo, los puestos de trabajo que serán creados en las próximas décadas ni tampoco es posible regular desde el Estado el comportamiento de la demanda social. Pero tampoco nadie podría negar que las políticas educativas no pueden quedar libradas ni a los gobiernos ni al mercado. Los gobiernos tienen plazos que no se corresponden con los que exigen las estrategias educativas, y el mercado no tiene perspectivas de largo plazo porque su lógica se basa en los beneficios aquí y ahora. Desde este punto de vista, es necesario que el Estado asuma el papel de actor clave en el diseño de las políticas necesarias para el desarrollo a largo plazo de los pilares de una sociedad más justa.

Esas políticas exigen discusiones y consensos sociales para que sean ejecutadas por encima de los plazos gubernamentales. En este sentido, son auspiciosos los ejercicios recientes de definir planes decenales de educación, tanto a nivel nacional como regional. Esta metodología recupera lo esencial del pensamiento planificador y supera sus limitaciones.

Las metas son elaboradas a través de discusiones en las que se articula el conocimiento técnico con la participación social; el tiempo para el logro de dichas metas supera el corto plazo gubernamental y del mercado, pero también permite superar el carácter angelical de

las propuestas sin límites que tienen los proyectos utópicos; dado su carácter de "plan", el instrumento está dotado de mecanismos de evaluación y de información que permiten el monitoreo de la marcha de las metas y el control público de su ejecución, y por último, pero no menos importante, dejan un margen importante de autonomía sobre la definición de los procesos mediante los cuales se pueden lograr las metas previstas. Volver a la planificación, desde esta perspectiva, supone introducir racionalidad técnica en las decisiones políticas y compromiso político en los enfoques técnicos.

Pero además de los planes decenales, es preciso reconocer que existen situaciones que reclaman políticas urgentes y de emergencia. Esas situaciones tienen orígenes y desarrollos en que se acumularon y reforzaron situaciones de desigualdad que se transmitieron de generación en generación, que se trasladaron desde ciertos ámbitos hacia otros y se convirtieron en desventajas y carencias reales que obstaculizan fuertemente el desarrollo y el crecimiento económico. Se trata de contextos en los cuales los habitantes viven en ámbitos de baja densidad poblacional, con población adulta analfabeta o con muy pocos años de escolaridad, en viviendas precarias, sin acceso a teléfonos y medios de comunicación ni a servicios básicos de agua potable, electricidad, cloacas, saneamiento, pavimento o gas. La mayor parte de estas localidades tiene una estructura productiva agropecuaria de muy baja densidad tecnológica y limitada presencia institucional.

En esos contextos, las mejoras o los planes nacionales suelen tener bajo impacto. Los planes decenales, en consecuencia, deberían ir acompañados por planes de emergencia para la resolución de problemáticas de particular gravedad en una región o territorio y que, por sus características, requieren de una intervención extraordinaria en materia de asistencia técnica y recursos financieros. La necesidad de estos planes de emergencia se justifica plenamente porque en esos contextos se vulneran derechos humanos y constitucionales básicos y la magnitud de la brecha estructural exige un enfoque multidimensional, con asignación de una importante cantidad de recursos financieros y humanos.

Una nueva oportunidad

La heterogeneidad de situaciones existentes en América Latina provoca dificultades a cualquier intento de generalización. Con esa precaución en el juicio, es posible sostener que la región vive un momento excepcional en el que coexisten condiciones favorables para el crecimiento económico y corrientes políticas que –con diferentes estilos y enfoques– colocan a la justicia social como su objetivo prioritario. Los obstáculos son importantes y conocidos, pero no hay futuros escritos que condenen al fracaso o al éxito.

Para los educadores existe una nueva oportunidad, ya que no será posible construir sociedades más justas sin una educación de calidad para todos. Pero la construcción de una educación justa es urgente, porque la educación anticipa el futuro. La desigualdad educativa actual anticipa una sociedad desigual y, al contrario, si somos capaces de avanzar en la justicia educativa, podemos ser más optimistas con respecto al futuro de la justicia social.

para saber más

- CEPAL (2012). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Feenberg, Andrew (2004). *Re/penser la technique. Vers une technologie démocratique*. Paris: La Découverte-MAUSS.
- OREALC/Unesco (2012). *Antecedentes y criterios para la elaboración de políticas docentes en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Unesco.
- Ottone, Ernesto (dir.) (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Sunkel, Guillermo; Trucco, Daniela (2012). *Las tecnologías digitales frente a los desafíos de una educación inclusiva en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Tedesco, Juan Carlos (2012). *Educación y justicia social en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tenti Fanfani, Emilio (comp.) (2009). *Diversidad cultural, desigualdad social y estrategias de políticas educativas*. Buenos Aires: IPE-Unesco.
- Vegas, Emiliana; Santibáñez, Lucrecia (2010). *La promesa del desarrollo en la primera infancia en América Latina y el Caribe*. Washington: Banco Mundial.