

La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina

Fernando Reimers

Cuadernos
D de
Discusión **3**

Hacia una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN
PÚBLICA

SEP

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
BÁSICA Y NORMAL

La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina

Fernando Reimers

Cuadernos
de
Discusión

3

Hacia una política integral para la formación y desarrollo profesional de los maestros de educación básica



SECRETARÍA DE
EDUCACIÓN
PÚBLICA

SEP

SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN
BÁSICA Y NORMAL

Esta edición estuvo a cargo de la Dirección General de Normatividad, perteneciente a la Subsecretaría de Educación Básica y Normal. Serie Cuadernos de Discusión, con el título *La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina*

Coordinación editorial
Esteban Manteca Aguirre

Cuidado de la edición
Rubén Fischer

Diseño de portada e interiores
DGN/Inés Patricia Barrera

Formación electrónica
Inés Patricia Barrera

Primera edición, 2003

D.R. © SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA, 2003
Argentina 28
Col. Centro, C.P. 06020
México, D.F.

ISBN 968-5710-12-0

Impreso en México

MATERIAL GRATUITO PARA MAESTROS • PROHIBIDA SU VENTA

Presentación

La Secretaría de Educación Pública distribuye en forma gratuita los Cuadernos de Discusión a los directivos, profesores, alumnos, especialistas, investigadores y otros sectores interesados en el debate sobre la formación docente. Los Cuadernos tienen como propósito promover el diálogo razonado de todos los actores en el proceso de participación y consulta nacional con miras a definir y establecer una política integral para la formación y el desarrollo profesional de los maestros de educación básica.

En los Cuadernos se presentarán un conjunto de textos, producidos en México y en otros países, que aportan elementos relacionados con la formación de los maestros como profesionales de la educación. Los textos y materiales se referirán a los aspectos que se incluyen en cada uno de los temas de discusión que orientan el proceso de consulta, o ampliarán la información sobre los aspectos relevantes a considerar para la definición de la política integral.

Con seguridad, la reflexión y la discusión colectiva que se generen a partir del análisis de los Cuadernos enriquecerán las líneas de política y las estrategias necesarias para elevar la calidad de los servicios de formación y desarrollo profesional de los maestros y, por ende, de la atención a los niños y jóvenes que asisten a la educación básica.

Los Cuadernos, por otra parte, se suman al conjunto de acciones y materiales que apoyan la actualización de los maestros de educación básica y de los profesores de instituciones que se hacen cargo de la formación docente.

Los Cuadernos de Discusión se podrán consultar, además, en internet, en la página <http://www.formaciondocente.sep.gob.mx>. Los comentarios y sugerencias se recibirán en el correo electrónico: formaciondocente@sep.gob.mx.

La Secretaría de Educación Pública confía en que este esfuerzo cumpla con los propósitos planteados y espera que los lectores participen de manera responsable y comprometida en el proceso de consulta nacional.

Secretaría de Educación Pública

Índice

La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina

- | | |
|---|----|
| 1. Las enormes esperanzas que tienen los chicos y sus padres en sus maestros | 7 |
| 2. Los bajos niveles de aprendizaje | 12 |
| 3. La importancia de la buena enseñanza | 26 |
| 4. La importancia de la buena enseñanza y otras formas de entender el mejoramiento de la educación | 32 |

La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina¹

La educación en América Latina transcurre entre las enormes esperanzas que en sus maestras y maestros tienen los estudiantes y lo poco que en la escuela se aprende. Revertir esta situación requerirá desarrollar las competencias pedagógicas de los docentes, pues ahí está la clave para que las chicas y los chicos aprendan con profundidad contenidos significativos que les permitan cambiar sus opciones en la vida, concentrándose particularmente en aquellos estudiantes cuyos padres tienen los niveles educativos más bajos. A partir de concentrar la atención en la buena enseñanza, sin embargo, se requerirá reemplazar un ideario equivocado que ha dominado entre quienes toman decisiones de política educativa, así como entre las agencias de desarrollo y cooperación internacional.

1. Las enormes esperanzas que tienen los chicos y sus padres en sus maestros

Los jóvenes latinoamericanos y sus familias tienen enormes esperanzas en la escuela y en sus maestros. Una encuesta reciente aplicada a jóvenes de 15 años de edad en los países de la OECD y en algunos otros, aporta información sobre Brasil y México, lo que nos permite contrastar las perspectivas de los estudiantes brasileños y mexicanos con las de los españoles y de otros países de la OECD. Lo primero a destacar es que a los chicos de Brasil y México les gusta asistir a la escuela, aparentemente más que a los chicos en otros países en la OECD. Al preguntarles si *no* les gustaba asistir a la escuela, sólo 5% de los estudiantes de Brasil y 2.5% de los de México estuvieron completamente de acuerdo con esta afirmación. Esta proporción es el doble para el conjunto de la OECD y

.....

¹ Este trabajo se presentó en el seminario Educación Básica en los Países del Sur: Un Derecho Fundamental, organizado por la Fundación La Caixa, Barcelona, noviembre de 2002.

España, Estados Unidos y Canadá. Asimismo, el porcentaje de quienes estuvieron parcialmente de acuerdo con esta afirmación es superior en los países de la OECD que en Brasil y México.

Quizás esto sólo indica que donde la educación es un bien escaso se valora más que en lugares donde la oportunidad de asistir a la escuela es tan común que deja de ser apreciada.

| Cuadro 1. "No me gusta ir a la escuela" | | | | |
|--|---------------------------------|-------------------|----------------------|------------------------------------|
| <i>País</i> | <i>Completamente de acuerdo</i> | <i>De acuerdo</i> | <i>En desacuerdo</i> | <i>Completamente en desacuerdo</i> |
| México | 2.5% | 6% | 33% | 54% |
| OECD | 9% | 20% | 38% | 29% |
| Brasil | 5% | 15% | 41% | 35% |
| España | 10% | 20% | 37% | 31% |
| Estados Unidos | 11% | 25% | 38% | 19% |
| Canadá | 12% | 25% | 39% | 24% |

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oeed/> (accesado el 26 de agosto de 2002).

Las maestras y los maestros en América Latina, en general, tienen estudiantes que se sienten más unidos a ellas y ellos que los de otros países de la OECD. 12% de los estudiantes brasileños y 26% de los mexicanos están completamente de acuerdo con que se llevan bien con la mayoría de sus maestros; esto contrasta con las respuestas de los adolescentes españoles y de otros países de la OECD, donde un porcentaje menor está de acuerdo con que los chicos se llevan bien con sus maestros.

| Cuadro 2. “Los estudiantes se llevan bien con la mayoría de los maestros” | | | | |
|--|---------------------------------|-------------------|----------------------|------------------------------------|
| <i>País</i> | <i>Completamente de acuerdo</i> | <i>De acuerdo</i> | <i>En desacuerdo</i> | <i>Completamente en desacuerdo</i> |
| México | 26% | 57% | 11% | 3% |
| OECD | 9% | 55% | 26% | 7% |
| Brasil | 12% | 53% | 27% | 7% |
| España | 9% | 52% | 29% | 9% |
| Estados Unidos | 6% | 55% | 25% | 7% |
| Canadá | 7% | 61% | 25% | 6% |

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/> (accesado el 26 de agosto de 2002).

22% de los estudiantes de Brasil y 34% de los de México están completamente de acuerdo en que la mayoría de los maestros se interesan en su bienestar. En comparación, en España sólo 13% de los estudiantes piensan que la mayoría de los maestros se interesan en su bienestar; los porcentajes son iguales en Canadá, Estados Unidos y en promedio para la OECD.

| Cuadro 3. “La mayoría de los maestros se interesan en el bienestar de sus estudiantes” | | | | |
|---|---------------------------------|-------------------|----------------------|------------------------------------|
| <i>País</i> | <i>Completamente de acuerdo</i> | <i>De acuerdo</i> | <i>En desacuerdo</i> | <i>Completamente en desacuerdo</i> |
| México | 34% | 50% | 10% | 2% |
| OECD | 12% | 54% | 23% | 7% |
| Brasil | 22% | 54% | 18% | 4% |
| España | 13% | 56% | 24% | 7% |
| Estados Unidos | 13% | 60% | 15% | 4% |
| Canadá | 13% | 66% | 17% | 4% |

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/> (accesado el 26 de agosto de 2002).

Al preguntarles si la mayoría de sus maestros realmente los escuchaban, 22% de los estudiantes brasileños y 30% de los mexicanos están completamente de acuerdo, mientras 52% está parcialmente de acuerdo; en comparación, 12% en España y en la OECD está completamente de acuerdo y 50% parcialmente de acuerdo.

| Cuadro 4. “La mayoría de los maestros escucha lo que tengo que decir” | | | | |
|--|---------------------------------|-------------------|----------------------|------------------------------------|
| <i>País</i> | <i>Completamente de acuerdo</i> | <i>De acuerdo</i> | <i>En desacuerdo</i> | <i>Completamente en desacuerdo</i> |
| México | 30% | 52% | 12% | 3% |
| OECD | 12% | 50% | 27% | 7% |
| Brasil | 22% | 50% | 20% | 5% |
| España | 12% | 51% | 28% | 8% |
| Estados Unidos | 13% | 53% | 22% | 5% |
| Canadá | 13% | 57% | 24% | 5% |

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/> (accesado el 26 de agosto de 2002).

26% de los estudiantes brasileños y mexicanos creen, y están completamente de acuerdo, que si necesitan ayuda adicional la recibirán de sus maestros; en comparación, en España y el conjunto de países de la OECD 16% está completamente de acuerdo que sus maestros les brindarán ayuda adicional.

| Cuadro 5. “Si necesito ayuda extra mis maestros me la brindan” | | | | |
|---|---------------------------------|-------------------|----------------------|------------------------------------|
| <i>País</i> | <i>Completamente de acuerdo</i> | <i>De acuerdo</i> | <i>En desacuerdo</i> | <i>Completamente en desacuerdo</i> |
| México | 26% | 50% | 16% | 5% |
| OECD | 16% | 55% | 19% | 6% |
| Brasil | 26% | 60% | 10% | 2% |
| España | 15% | 52% | 23% | 9% |

| Cuadro 5. (Continuación) | | | | |
|---------------------------------|---------------------------------|-------------------|----------------------|------------------------------------|
| <i>País</i> | <i>Completamente de acuerdo</i> | <i>De acuerdo</i> | <i>En desacuerdo</i> | <i>Completamente en desacuerdo</i> |
| Estados Unidos | 20% | 57% | 13% | 4% |
| Canadá | 25% | 61% | 10% | 2% |

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oced/> (accesado el 26 de agosto de 2002).

Está claro, pues, que los estudiantes brasileños y los mexicanos tienen enormes esperanzas puestas en sus maestros y en sus escuelas.

Pero no sólo los estudiantes tienen muchas esperanzas puestas en la educación, también los adultos valoran las escuelas más que otras instituciones. Un estudio de opinión pública que se llevó a cabo en 1998 demuestra que la institución en la que más confianza tienen los chilenos y los mexicanos son las escuelas. Así, al preguntarles cuánta confianza tenían en las escuelas, 89% de los chilenos y 64% de los mexicanos encuestados dijeron que mucha.²

| Cuadro 6. Confianza en instituciones nacionales | | | | |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| <i>Cuánta confianza tiene usted en...</i> | <i>Chile</i> | | <i>México</i> | |
| | <i>Mucha o alguna</i> | <i>Poca o ninguna</i> | <i>Mucha o alguna</i> | <i>Poca o ninguna</i> |
| Las escuelas | 89% | 10% | 64% | 35% |
| La policía | 61% | 38% | 33% | 65% |
| El gobierno | 51% | 48% | 30% | 68% |
| La prensa | 57% | 41% | 29% | 66% |
| El congreso | 43% | 51% | 28% | 61% |
| Los partidos políticos | 27% | 70% | 30% | 63% |
| El ejército | 53% | 44% | 45% | 49% |

Fuente: Hewlett Foundation/MORI Internacional, 1998.

.....

² Klesner, Joseph (2001), "Legacies of Authoritarianism", en Roderic Ai Camp, *Citizen Views of Democracy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 118-138 (cuadro 4, p. 127).

2. Los bajos niveles de aprendizaje

A pesar de las enormes esperanzas que tienen los chicos en América Latina y sus padres en las maestras, los maestros y las escuelas, muchos aprenden poco y los jóvenes que pertenecen a grupos de familias de escasos recursos tienen menos oportunidades de culminar la enseñanza primaria y, en consecuencia, de acceder a niveles de educación secundaria y universitaria.

Interesarse en el acceso de los jóvenes con menos recursos a la enseñanza secundaria y universitaria es especialmente importante en América Latina por varias razones. En primer lugar porque se caracteriza por tener enormes índices de pobreza y desigualdad, que son la base de las recurrentes crisis políticas y de la inestabilidad de toda esa región. Mientras la mayoría de las poblaciones latinoamericanas no perciban que vivirán en sociedades justas, su futuro se debatirá entre el autoritarismo político de grupos de izquierda o de derecha y el consecuente conflicto social.

El futuro de los pueblos de América Latina será más justo, pacífico y con bienestar, a partir de que las sociedades se vuelvan más democráticas y las economías generen empleos más productivos. Estos dos aspectos requieren de personas educadas a altos niveles. En Estados Unidos, Robert Putnam encuentra que el buen funcionamiento de la democracia requiere de la existencia de capital social que, entre otras cosas, es la capacidad que tienen las personas de confiar en los demás y de asociarse para lograr proyectos compartidos. La confianza en los demás aumenta con los años de escolaridad y es mayor cuando los adolescentes alcanzan la escuela secundaria.³ Asimismo, se han observado efectos similares del acceso a niveles superiores de escolaridad en la formación de capital social en países como Chile, Costa Rica y México.⁴

.....

³ Putnam, R., "Tuning in, Tuning out: the strange disappearance of social capital in America", en *Political Science and Politics*, 27, núm. 4, diciembre, 1995, p. 667.

⁴ Power, T. y M. Clark, "Does Trust Matter?", en R. Ai Camp, *Citizen Views of Democracy in Latin America*, University of Pittsburgh Press, 2001, p. 59.

De la misma manera, es el acceso a los niveles superiores de educación el que permite obtener empleos más productivos y mejor remunerados. La legitimidad misma de la democracia descansa en la posibilidad de que los mejores empleos sean para quienes tienen las competencias necesarias, así como que las oportunidades de adquirir estas competencias estén abiertas a todos los chicos y no sólo a aquellos cuyos padres ocupen las posiciones de mayor privilegio o estatus en la estructura social. En la relación entre educación y empleo, conviene recordar que el empleo es resultado de una construcción social y no un bien que resulta de la providencia. Las percepciones de quienes pueden generar empleo, su preferencia por distintas formas de insertarse en la economía global y de obtener rentas –incursionando en campos de alta productividad compitiendo sobre la base de mano de obra barata–, son tanto o más importantes que las condiciones objetivas de las capacidades productivas de los trabajadores. Recuerdo que hace 20 años participé en un estudio para identificar las causas del desempleo de egresados en un instituto de tecnología agropecuaria en un estado del interior de Venezuela. Inicialmente entrevistamos a los profesores y a los estudiantes del instituto –que se había fundado con la cooperación del gobierno francés, con enfoques y tecnología educativa de avanzada–, y me impresionaron tanto el personal y los estudiantes como las instalaciones físicas del instituto. No podíamos comprender por qué los egresados de esta institución tenían tanta dificultad para obtener empleo. Fue sólo hasta entrevistar a los empleadores que empezamos a descubrir que éstos tenían tantos problemas como la misma oferta educativa. Comprobamos, primero, que todo lo relacionado con el empleo en esta zona lo decidían siete familias, quienes habían diversificado sus actividades en las diferentes ramas de la economía. Me impresionó mucho la respuesta de uno de estos empleadores, un inmigrante que había salido de Cuba al iniciar la revolución del 58, pues al preguntarle por qué no obtenían empleo los egresados de este instituto me contestó:

Mira chico, eso es muy fácil. Esos muchachos son los hijos de nuestros peones. Nuestros peones aquí saben cómo son las cosas y cuál es el

puesto de cada quien. A estos muchachos les han metido en la cabeza que ellos saben mucho y que ellos nos van a enseñar cómo se puede producir en el campo, y eso no lo podemos permitir, así que no los vamos a contratar. Ya se pueden ir todos a Caracas a conducir taxis.

Este tipo de preferencias de los empleadores quizás fuese más sustentable en una economía basada en la renta petrolera, donde la competitividad descansa más en la capacidad de los empresarios de obtener concesiones preferenciales de un Estado protector de industrias domésticas aisladas de los efectos de la competencia internacional. Pero estas preferencias reflejan también una visión del mundo y unos valores que corresponden más a una sociedad feudal que a una democracia y una economía modernas, donde el potencial de cada ser humano se toma como un bien cuyo desarrollo redundaría en el interés de todo el colectivo.

En estos días, al leer las trágicas noticias sobre el creciente conflicto social en Venezuela, no dejo de pensar en las respuestas del empresario cubano y en la paradoja de que los hijos de campesinos formados en un instituto de calidad para aumentar la productividad agropecuaria en esta región del país no pudiesen obtener empleo.

Quienes no tienen oportunidad de completar su educación básica, y por lo tanto no pueden acceder a niveles superiores de educación, son los más pobres. El cuadro 7 contiene información sobre la probabilidad de que estudiantes de distintos grupos de ingreso estén matriculados en sexto y noveno grados en varios países de América Latina. ¿Cuáles son las oportunidades de salir de la pobreza en América Latina sin educación secundaria en el siglo XXI? En Colombia, por ejemplo, la mayoría (96%), incluso de los más pobres, ha estado matriculada alguna vez en la escuela; es decir, logra tener acceso inicial a la primaria. Sin embargo, 17% de los más pobres ya no están matriculados en la escuela a los 12 años de edad. Nada más la mitad de los más pobres entre 15 y 19 años de edad han aprobado sexto grado, y como resultado, no ingresan a la escuela secunda-

ria en Colombia. Entre los niños de 12 a 17 años de edad, 40% del 20% más pobre no asiste a la escuela y 35% del siguiente 20% tampoco asiste.⁵

| Cuadro 7. Probabilidad de estar matriculado a varios niveles y de haber alcanzado sexto y noveno grado a la edad de 15-19 años para distintos grupos de ingreso | | | | |
|--|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--|
| <i>País</i> | <i>Más ingresos 20%</i> | <i>40% de ingresos medios</i> | <i>Menores ingresos 40%</i> | <i>20% más rico/ 40% más pobre</i> |
| <i>Proporción de quienes estuvieron matriculados alguna vez entre los que tienen 12 años</i> | | | | |
| Bolivia (1997) | 0.99 | 0.99 | 0.99 | 100% |
| Brasil (1996) | 0.99 | 0.99 | 0.92 | 108% |
| Colombia (2000) | 0.99 | 0.99 | 0.96 | 103% |
| República Dominicana (1996) | 0.99 | 0.97 | 0.88 | 113% |
| Guatemala (1999) | 1 | 0.97 | 0.87 | 115% |
| Haití (1995) | 0.9 | 0.93 | 0.69 | 130% |
| Nicaragua (1998) | 0.99 | 0.96 | 0.79 | 125% |
| Perú (2000) | 1 | 1 | 0.99 | 101% |
| <i>Proporción de quienes están matriculados en la escuela a la edad de 12 años</i> | | | | |
| Bolivia (1997) | 0.98 | 0.98 | 0.85 | 115% |
| Brasil (1996) | 0.99 | 0.99 | 0.92 | 108% |
| Colombia (2000) | 0.99 | 0.95 | 0.83 | 119% |
| República Dominicana (1996) | 1 | 0.98 | 0.92 | 109% |
| Guatemala (1999) | 0.78 | 0.99 | 0.85 | 92% |
| Haití (1995) | 0.87 | 0.91 | 0.65 | 134% |
| Nicaragua (1998) | 0.97 | 0.91 | 0.72 | 135% |
| Perú (2000) | 0.99 | 0.99 | 0.94 | 105% |

.....
⁵ Sarmiento-Gómez, Tovar y Alam, *op. cit.*, p. 32.

| Cuadro 7. (Continuación) | | | | |
|--|-----------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--|
| <i>País</i> | <i>Más ingresos 20%</i> | <i>40% de ingresos medios</i> | <i>Menores ingresos 40%</i> | <i>20% más rico/ 40% más pobre</i> |
| <i>Proporción de quienes han aprobado sexto grado (edad 15 a 19 años)</i> | | | | |
| Bolivia (1997) | 0.93 | 0.89 | 0.55 | 169% |
| Brasil (1996) | 0.81 | 0.69 | 0.33 | 245% |
| Colombia (2000) | 0.92 | 0.88 | 0.52 | 177% |
| República Dominicana (1996) | 0.88 | 0.76 | 0.47 | 187% |
| Guatemala (1999) | 0.91 | 0.6 | 0.22 | 414% |
| Haití (1995) | 0.6 | 0.36 | 0.1 | 600% |
| Nicaragua (1998) | 0.9 | 0.73 | 0.32 | 281% |
| Perú (2000) | 0.98 | 0.96 | 0.77 | 127% |
| <i>Proporción de quienes han aprobado noveno grado (edad 15 a 19 años)</i> | | | | |
| Bolivia (1997) | 0.55 | 0.46 | 0.21 | 262% |
| Brasil (1996) | 0.38 | 0.28 | 0.08 | 475% |
| Colombia (2000) | 0.73 | 0.61 | 0.25 | 292% |
| República Dominicana (1996) | 0.64 | 0.4 | 0.14 | 457% |
| Guatemala (1999) | 0.65 | 0.21 | 0.03 | 2167% |
| Haití (1995) | 0.31 | 0.11 | 0.02 | 1550% |
| Nicaragua (1998) | 0.55 | 0.28 | 0.06 | 917% |
| Perú (2000) | 0.85 | 0.71 | 0.32 | 266% |

Fuente: World Bank, *Educational Attainment and Enrollment Around the World*.

Como resultado de que aumentan las brechas en la oportunidad de ingresar y proseguir en la escuela a medida que los estudiantes avanzan en sus trayectorias educativas, son los hijos de familias con escasos recursos quienes tienen

menor probabilidad de alcanzar niveles superiores de educación. En México, por ejemplo, más de seis millones de personas entre los mexicanos más pobres que cuentan con más de 15 años de edad no han tenido acceso a un solo grado de escolaridad primaria. Por tanto, las oportunidades de la población de tener altos niveles educativos son significativamente menores en México que en los países socios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Entre las personas cuyas edades fluctúan entre los 25 y los 64 años la mayoría (59%) apenas culminó seis grados de instrucción primaria y 21% educación secundaria. Estos niveles deben compararse con los promedios de la OECD, que indican que 16% tienen sólo primaria y 20% nada más educación secundaria. En Canadá estas cifras son de 7% primaria y 13% secundaria, mientras que en Estados Unidos son de 5% primaria y 8% secundaria. En otras palabras, en promedio, en los países de la OECD, tres de cada cinco personas han alcanzado al menos una educación secundaria superior (bachillerato); en Canadá y Estados Unidos cuatro de cada cinco personas tienen este nivel educativo y en México sólo una de cada cinco personas alcanzan estos niveles de escolaridad. Sin embargo, en Brasil estos niveles de escolaridad son aun más bajos. Entonces, puede decirse que quienes tienen los niveles más bajos de escolaridad son los hijos de familias con escasos recursos.

Los bajos niveles de escolaridad de la población son apenas la punta más visible de un problema de profundas dimensiones y complejidad. Pocos estudiantes brasileños o mexicanos han alcanzado, a la edad de 15 años, competencias satisfactorias de lectura, escritura, matemáticas o científicas. Para regresar al estudio de la OECD, mencionado con anterioridad, menos del 1% de los estudiantes brasileños o mexicanos de 15 años de edad son capaces de contestar adecuadamente preguntas que requieren competencias de lectura especializadas, que son vitales en economías basadas en el conocimiento, tales como comprender información en textos con los que se tiene poca familiaridad, expresar las ideas relacionadas con dicha información, o inferir qué información, en estos textos, es relevante para una tarea de resolución de problemas. A su vez, sólo ese ínfimo porcentaje de estudiantes brasileños o mexicanos pueden evaluar

críticamente y formular hipótesis con base en conocimientos especializados o asimilar conceptos contrarios a las expectativas de sentido común. Este bajísimo porcentaje de estudiantes que pueden leer con un nivel de comprensión satisfactorio, debe compararse con 10% en promedio en la OECD, 17% de los estudiantes en Canadá y 12% en los Estados Unidos.⁶

Otros estudios internacionales de comparación de niveles de logro académico muestran consistentemente que los estudiantes latinoamericanos obtienen los más bajos puntajes. Estos incluyen un estudio de lectura realizado en 1989 que muestra que los estudiantes de Venezuela que iniciaron su educación a comienzos de los años 80 obtuvieron resultados catalogados entre los más bajos en el mundo;⁷ asimismo, un estudio de matemática y ciencia llevado a cabo en 1991 muestra también que estudiantes brasileños que iniciaron su educación a comienzos de los años 80 obtuvieron desempeños inferiores a sus pares en Corea, Taiwán, España, Estados Unidos y Portugal.⁸

Un estudio de comparación llevado a cabo por la UNESCO en 1998, acerca del desempeño de alumnos de cuarto grado en 12 países latinoamericanos, es decir, que iniciaron su escolarización en los años 90, muestra que los resultados son bastante parecidos en todos los países de la región, pues las diferencias en los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de lectura y matemática entre esos países fueron de menos de una desviación estándar.⁹

Los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes chilenos, colombianos y mexicanos que iniciaron su escolarización en la década de los 80 se confirmaron en el Tercer Estudio de Matemáticas y Ciencias (TIMSS). Este estudio que evaluó el desempeño académico de estudiantes en 39 países del mundo en séptimo y

.

⁶ Véase OECD (2001), *Knowledge and Skills for Life*, París, Organization for Economic Cooperation and Development.

⁷ Elley, W. B. (1992), *How in the World do Students Read?*, Newark, Delaware, International Reading Association.

⁸ ETS, 1992.

⁹ UNESCO-OREALC (1998), *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*, UNESCO, Santiago.

octavo grados a comienzos de los años 90, muestra que sólo los estudiantes de Sudáfrica, con su larga historia de discriminación racial expresada en bajísimas oportunidades educativas en las escuelas para alumnos negros, tienen niveles de desempeño ligeramente más bajos que los estudiantes de Colombia. Esto es así: en una escala de 800 puntos, los estudiantes colombianos de séptimo grado obtuvieron en promedio 369 puntos en matemáticas, comparados con un promedio en el conjunto de los 39 países de 484 puntos, con un promedio de 476 puntos en Estados Unidos y de 494 puntos en Canadá;¹⁰ los resultados en la prueba de ciencias de octavo grado también fueron bajos, promediando 411 puntos entre los estudiantes colombianos, en relación con un promedio de 516 para el conjunto de los 39 países. De nuevo, sólo los estudiantes de Sudáfrica obtuvieron puntajes inferiores a los colombianos.¹¹

Colombia comparte los bajos niveles de desempeño de sus estudiantes con otros países latinoamericanos que participaron en dicho estudio, como Chile y México. México se retiró al conocer los resultados preliminares que indicaban que sus estudiantes tenían desempeños que se encontraban entre los más bajos del mundo. Chile participó en una segunda aplicación de este estudio, obteniendo promedios de 392 puntos en matemáticas y 420 en ciencias, por debajo del promedio internacional en esta segunda aplicación de 487 y 488 puntos respectivamente.¹²

Los estudiantes con menos recursos, los que viven en aldeas rurales, los indígenas y los mulatos son los que tienen los más bajos niveles de aprendizaje y, en consecuencia, los que tienen menores oportunidades de acceder a la escuela secundaria y a la educación universitaria. Como he señalado ya, es el acceso a

.....

¹⁰ Beaton, A., I. Mullis, M. Martin, E. González, D. Kelly y T. Smith (1996), *Mathematics Achievement in the Middle School Years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Chestnut Hill, MA, Boston College, p. 23.

¹¹ Beaton, A., I. Mullis, M. Martin, E. González, D. Kelly y T. Smith (1996), *Science Achievement in the Middle School Years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Chestnut Hill, MA, Boston College, p. 23.

¹² Beaton *et al.*, 2000.

estos niveles educativos superiores el que permite desarrollar más confianza interpersonal, mayores actitudes democráticas y competencias que brindan mayor oportunidad de acceso a empleos productivos.

Una encuesta aplicada en 1998 a 30396 adultos en Costa Rica, Chile y México, demuestra claras diferencias en las oportunidades de acceso a la educación para las personas blancas, morenas y mulatas. Mientras que un mayor porcentaje de las personas morenas y mulatas (29%) consideraba la igualdad el derecho político más importante, sólo 20% de las personas blancas consideraban que éste era el derecho político más importante; lo que es un reflejo, tal vez, de las diferencias de percepción entre estos grupos de personas sobre cuánta igualdad existe para ellos en sus oportunidades de desarrollo.

Al evaluar su confianza en las escuelas, 50% de las personas blancas indicaron tener mucha, mientras que sólo 41% de las morenas y mulatas expresaron la misma confianza.¹³ La misma encuesta revela enormes diferencias en el nivel educativo de distintos grupos raciales y son muy superiores en México que en Costa Rica o Chile. De esta manera, en México entre las personas blancas 22% tenían entre uno y seis años de escolaridad, 32% educación secundaria y 41% educación superior; entre las personas morenas, las cifras respectivas eran 36% con educación primaria, 38% con secundaria y 24% con educación superior; entre las personas indígenas 53% tenía alguna educación primaria, 30% secundaria y 11% educación superior. Es decir, la probabilidad de tener educación superior era cuatro veces mayor para una persona blanca que para una persona mulata, y dos veces mayor que para una persona indígena. En Costa Rica, en cambio, la probabilidad de tener educación superior era dos veces más alta para una persona blanca que para una persona mulata o morena y en Chile esta probabilidad era la misma para una persona blanca que para una morena y tres veces superior que para una persona mulata.¹⁴

.....

¹³ Basanez, Miguel y Pablo Paras, "Color and democracy in Latin America", en Roderic Ai Camp (2001), *op. cit.*, pp. 139-153 (cuadro 2 en p. 141).

¹⁴ *Idem*, cuadro 3, p. 145.

El lograr que los hijos de familias con escasos recursos tengan acceso a la escuela secundaria y a la universidad, y que estén preparados para desempeñarse con éxito en estos niveles, es uno de los principales desafíos de la educación, teniendo en cuenta que uno de los factores que más inciden en el desempeño educativo de las personas, tanto en los años de escolaridad que se alcanzan como en el aprovechamiento escolar, es el nivel educativo de los padres. El desempeño escolar de los estudiantes y su capacidad de alcanzar niveles superiores de escolaridad, dependen del apoyo que reciban de sus familias y del de sus maestras y maestros. Para aquellos estudiantes que en sus familias son los primeros en acceder a un nivel educativo, tener buenas maestras y buenos maestros es mucho más importante que para quienes cuentan en casa con alguien que comprenda lo que se espera de ellos en la escuela, para que les ayuden a entender qué demandas, de un curso en particular, les serán útiles en su futura trayectoria educativa y apoyarlos para integrar los pequeños logros y fracasos diarios asociados a la cotidianidad de la escuela en un plan a largo plazo con el fin de lograr sus aspiraciones personales y profesionales como estudiantes. Las buenas maestras y los buenos maestros, para los estudiantes que son los primeros en sus familias en acceder a un curso y nivel educativo, son quienes pueden situar su práctica en el contexto de las necesidades y perspectivas de esos estudiantes concretos; son quienes no sólo pueden presentar contenidos educativos con claridad y de manera que los estudiantes puedan integrarlos al conjunto de significados que forman parte de su experiencia, sino que atienden a estos estudiantes como personas integrales, comprendiendo y tomando en cuenta sus necesidades de desarrollo emocional y social, les ayuden explícitamente a construir elevadas aspiraciones sobre su propio futuro, a desarrollar marcos éticos de referencia para orientar sus vidas en el contexto de las comunidades y sociedades en las que se integran, así como a construir un plan graduado de logros académicos y personales para satisfacer sus aspiraciones y superar las dificultades y obstáculos derivados de las carencias materiales y de las demandas propias de la vida en ambientes de pobreza.

Debido a que la educación es aún un privilegio en América Latina son muchos los estudiantes cuyos padres tienen bajos niveles de escolaridad. El cuadro 8 muestra el porcentaje de estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria cuyos tutores (la persona señalada como jefe de hogar) tienen distintos niveles de escolaridad. En Argentina, por ejemplo, entre los estudiantes que asisten a escuelas públicas en ciudades de más de un millón de habitantes, 15% de los alumnos tienen tutores que no completaron la primaria, con un 32% adicional de personas que apenas completaron la primaria. Es decir, casi la mitad de los alumnos proceden de hogares donde matricularse más allá de la escuela primaria significaría ser la primera generación en lograr este nivel educativo. En Brasil, el porcentaje de alumnos cuyos tutores no han completado la educación primaria es de 67% en escuelas públicas de ciudades grandes, pero es todavía mayor en zonas rurales (84%).

| Cuadro 8. Niveles de educación de los tutores de estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria en varios países de América Latina en 1998 (porcentajes) | | | | | | | |
|---|------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|
| | <i>Sin instrucción</i> | <i>Primaria incompleta</i> | <i>Primaria completa</i> | <i>Secund. incompleta</i> | <i>Secund. completa</i> | <i>Superior incompleta</i> | <i>Superior completa</i> |
| <i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes. Escuelas públicas</i> | | | | | | | |
| Argentina | 1% | 14% | 32% | 15% | 15% | 9% | 14% |
| Bolivia | 1% | 19% | 19% | 24% | 23% | 9% | 6% |
| Brasil | 14% | 53% | 9% | 6% | 12% | 2% | 4% |
| Chile | 3% | 36% | 12% | 26% | 20% | 2% | 1% |
| Colombia | 0% | 27% | 17% | 30% | 15% | 4% | 7% |
| Cuba | 0% | 2% | 2% | 7% | 33% | 22% | 33% |
| Honduras | 4% | 32% | 27% | 9% | 19% | 7% | 1% |
| México | 0% | 19% | 25% | 41% | 8% | 3% | 4% |
| Perú | 2% | 15% | 12% | 27% | 20% | 13% | 11% |
| Rep. Dominicana | 0% | 31% | 12% | 16% | 19% | 15% | 8% |
| Venezuela | 3% | 18% | 19% | 26% | 22% | 4% | 7% |

| Cuadro 8. (Continuación) | | | | | | | |
|---|------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|
| | <i>Sin instrucción</i> | <i>Primaria incompleta</i> | <i>Primaria completa</i> | <i>Secund. incompleta</i> | <i>Secund. completa</i> | <i>Superior incompleta</i> | <i>Superior completa</i> |
| <i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes. Escuelas privadas</i> | | | | | | | |
| Argentina | 0% | 2% | 8% | 9% | 23% | 19% | 38% |
| Bolivia | 0% | 5% | 3% | 10% | 20% | 25% | 36% |
| Brasil | 1% | 12% | 9% | 12% | 24% | 11% | 32% |
| Chile | 0% | 7% | 9% | 22% | 42% | 8% | 11% |
| Colombia | 0% | 14% | 10% | 25% | 27% | 12% | 12% |
| Honduras | 0% | 5% | 6% | 9% | 33% | 22% | 24% |
| México | 0% | 2% | 11% | 27% | 19% | 10% | 32% |
| Perú | 0% | 1% | 3% | 11% | 9% | 21% | 54% |
| Rep. Dominicana | 0% | 14% | 9% | 11% | 16% | 20% | 29% |
| Venezuela | | 11% | 9% | 27% | 22% | 11% | 20% |
| <i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes. Escuelas públicas</i> | | | | | | | |
| Argentina | 1% | 19% | 27% | 18% | 18% | 7% | 9% |
| Bolivia | 3% | 27% | 14% | 24% | 18% | 8% | 5% |
| Brasil | 10% | 59% | 9% | 7% | 11% | 2% | 3% |
| Chile | 1% | 25% | 14% | 26% | 24% | 5% | 6% |
| Colombia | 4% | 33% | 16% | 23% | 17% | 3% | 4% |
| Cuba | 3% | 3% | 3% | 8% | 31% | 22% | 30% |
| Honduras | 13% | 37% | 24% | 8% | 14% | 3% | 1% |
| México | 0% | 31% | 21% | 29% | 7% | 5% | 7% |
| Paraguay | 1% | 29% | 23% | 15% | 16% | 9% | 7% |
| Perú | 8% | 25% | 22% | 16% | 12% | 7% | 8% |
| Rep. Dominicana | 4% | 33% | 12% | 21% | 15% | 8% | 7% |
| Venezuela | 4% | 23% | 21% | 23% | 14% | 9% | 7% |
| <i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes. Escuelas privadas</i> | | | | | | | |
| Argentina | 1% | 5% | 11% | 12% | 21% | 18% | 32% |
| Bolivia | 5% | 18% | 13% | 14% | 19% | 12% | 18% |

| Cuadro 8. (Continuación) | | | | | | | |
|---|------------------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|
| | <i>Sin instrucción</i> | <i>Primaria incompleta</i> | <i>Primaria completa</i> | <i>Secund. incompleta</i> | <i>Secund. completa</i> | <i>Superior incompleta</i> | <i>Superior completa</i> |
| Brasil | 3% | 24% | 6% | 9% | 30% | 9% | 19% |
| Chile | 0% | 10% | 9% | 19% | 32% | 9% | 21% |
| Colombia | 0% | 12% | 8% | 19% | 24% | 13% | 24% |
| Honduras | 0% | 23% | 20% | 10% | 36% | 7% | 4% |
| México | 0% | 8% | 7% | 28% | 17% | 10% | 30% |
| Paraguay | 1% | 13% | 10% | 12% | 20% | 20% | 24% |
| Perú | 3% | 10% | 10% | 14% | 19% | 17% | 27% |
| Rep. Dominicana | 1% | 35% | 15% | 16% | 25% | 5% | 2% |
| Venezuela | | 14% | 9% | 15% | 16% | 15% | 31% |
| <i>Ciudades de menos de 2 500 habitantes (zonas rurales). Escuelas públicas</i> | | | | | | | |
| Argentina | 2% | 27% | 33% | 12% | 12% | 5% | 10% |
| Bolivia | 6% | 44% | 22% | 12% | 11% | 2% | 3% |
| Brasil | 13% | 71% | 8% | 2% | 4% | 2% | 1% |
| Chile | 3% | 40% | 19% | 16% | 13% | 4% | 5% |
| Colombia | 10% | 44% | 18% | 14% | 9% | 3% | 2% |
| Cuba | 2% | 7% | 10% | 13% | 40% | 15% | 13% |
| Honduras | 12% | 55% | 20% | 6% | 4% | 1% | 1% |
| México | 0% | 42% | 24% | 23% | 5% | 2% | 4% |
| Paraguay | 2% | 46% | 29% | 12% | 7% | 2% | 1% |
| Perú | 12% | 35% | 24% | 14% | 9% | 3% | 4% |
| Rep. Dominicana | 5% | 49% | 14% | 14% | 9% | 5% | 3% |
| Venezuela | 10% | 40% | 22% | 17% | 9% | 2% | 2% |

Fuente: cálculos propios a partir de datos obtenidos por UNESCO-OREALC en la encuesta administrada a una muestra de escuelas para evaluar la calidad de la educación, 1998.

¿Cómo explicar la persistente desigualdad en los niveles de aprovechamiento escolar y en los niveles educativos que alcanzan estudiantes de distinto origen social?

Hay tres explicaciones muy populares, en nuestros días, sobre los menores logros educativos de los hijos de familias de escasos recursos que se centran en el funcionamiento del cerebro, en el papel de la familia y en las influencias del vecindario, de la comunidad. Estas explicaciones parten de que hay una base material, neurológica, del funcionamiento mental que no es igual en todas las personas, es esta una reedición contemporánea del viejo adagio *Lo que natura non da, Salamanca non presta*.¹⁵ Las explicaciones culturales sobre la influencia de la familia indican que los chicos sólo están una parte relativamente corta de sus vidas en las escuelas; por ello, el tipo de estimulación que reciben cuando permanecen en casa, en la época crucial entre el nacimiento y el comienzo de la escolaridad, son fundamentales en el desarrollo de habilidades cognoscitivas, como en su desarrollo emocional y social. Finalmente, las explicaciones que tratan de la importancia del lugar de residencia destacan que las condiciones de vida en general, el tipo de actividades dominantes en la comunidad, los ejemplos y los incentivos que inciden en los estudiantes, favorecen u obstaculizan el tipo de trabajo intelectual valorado por la escuela. Lo que ninguna de estas explicaciones hace es definir qué papel juegan los maestros en promover el éxito escolar de los chicos. Al alejarse de la escuela dichas explicaciones sirven como profecías que se cumplen a sí mismas, perpetuando condiciones que hacen que los maestros, a pesar de las enormes esperanzas que en ellos tengan los chicos y sus familias, enseñen muy poco.

.....

¹⁵ Quiere decir que “lo que la naturaleza no da, Salamanca no lo presta”, pero se puede interpretar como que “las virtudes que no se tienen al nacer, no se adquirirán en la escuela” [n. del ed.].

3. La importancia de la buena enseñanza

Los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes en las escuelas de América Latina y el bajo porcentaje de alumnos que completan la educación primaria e ingresan a la secundaria se deben, en parte, a que la calidad de la enseñanza es deficiente. El cuadro 9 muestra que existe un alto porcentaje de estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria que no entienden lo que el maestro les explica; pero este porcentaje es mayor en las escuelas públicas que en las privadas y en las zonas rurales que en las urbanas.

| Cuadro 9. Porcentaje de alumnos de tercero y cuarto grados de primaria que entienden lo que el maestro explica | | | | | | |
|---|--------------------------|----------------------|-------------|--------------------------|----------------------|-------------|
| <i>País</i> | <i>Escuelas públicas</i> | | | <i>Escuelas privadas</i> | | |
| | <i>Todo</i> | <i>Algunas cosas</i> | <i>Nada</i> | <i>Todo</i> | <i>Algunas cosas</i> | <i>Nada</i> |
| <i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes</i> | | | | | | |
| Argentina | 66% | 33% | 1% | 69% | 29% | 2% |
| Bolivia | 64% | 33% | 2% | 69% | 31% | 0% |
| Brasil | 46% | 54% | 1% | 53% | 46% | 1% |
| Chile | 46% | 49% | 4% | 42% | 56% | 2% |
| Colombia | 62% | 36% | 2% | 62% | 38% | 0% |
| Cuba | 90% | 10% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Honduras | 71% | 27% | 2% | 66% | 30% | 3% |
| México | 60% | 39% | 1% | 66% | 33% | 1% |
| Perú | 63% | 35% | 2% | 56% | 43% | 1% |
| Rep. Dominicana | 67% | 31% | 2% | 69% | 30% | 1% |
| Venezuela | 65% | 35% | 1% | 74% | 26% | 1% |
| <i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes</i> | | | | | | |
| Argentina | 61% | 37% | 2% | 57% | 41% | 2% |
| Bolivia | 65% | 32% | 2% | 69% | 30% | 1% |
| Brasil | 52% | 47% | 1% | 53% | 47% | 0% |

| Cuadro 9. (Continuación) | | | | | | |
|---|--------------------------|----------------------|-------------|--------------------------|----------------------|-------------|
| | <i>Escuelas públicas</i> | | | <i>Escuelas privadas</i> | | |
| | <i>Todo</i> | <i>Algunas cosas</i> | <i>Nada</i> | <i>Todo</i> | <i>Algunas cosas</i> | <i>Nada</i> |
| Chile | 51% | 47% | 2% | 50% | 49% | 1% |
| Colombia | 62% | 36% | 2% | 64% | 35% | 0% |
| Cuba | 86% | 13% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Honduras | 64% | 34% | 2% | 70% | 30% | 0% |
| México | 62% | 36% | 1% | 60% | 40% | 0% |
| Paraguay | 74% | 24% | 2% | 71% | 28% | 1% |
| Perú | 64% | 33% | 3% | 69% | 30% | 1% |
| Rep. Dominicana | 63% | 34% | 3% | 62% | 31% | 7% |
| Venezuela | 71% | 26% | 3% | 61% | 37% | 1% |
| <i>Ciudades de menos de 2 500 habitantes (zonas rurales). Escuelas públicas</i> | | | | | | |
| Argentina | 57% | 40% | 3% | | | |
| Bolivia | 60% | 37% | 4% | | | |
| Brasil | 49% | 49% | 2% | | | |
| Chile | 52% | 45% | 3% | | | |
| Colombia | 54% | 45% | 1% | | | |
| Cuba | 87% | 13% | 0% | | | |
| Honduras | 68% | 30% | 2% | | | |
| México | 60% | 39% | 1% | | | |
| Paraguay | 63% | 33% | 4% | | | |
| Perú | 53% | 44% | 3% | | | |
| Rep. Dominicana | 63% | 35% | 2% | | | |
| Venezuela | 62% | 37% | 1% | | | |

Fuente: cálculos propios a partir de datos recopilados por UNESCO-OREALC en la encuesta aplicada a una muestra de escuelas para evaluar la calidad de la educación, 1998.

Si todos los estudiantes con escasos recursos, aquellos cuyos padres tienen los niveles educativos más bajos, fueran los que obtienen más bajos niveles de rendimiento escolar, o los que expresan que no entienden las explicaciones de sus maestros, sería difícil dilucidar en qué medida los bajos niveles de aprovechamiento reflejan características de la enseñanza que reciben, o diferencias en su capacidad de aprender. Sin embargo, hay estudiantes, entre los que sus padres tienen más bajos niveles educativos, que entienden las explicaciones de sus maestros y que obtienen altos resultados en pruebas que reflejan los contenidos del *currículum*.

En un estudio reciente sobre los factores asociados al éxito escolar de los estudiantes mexicanos de primera generación, de sexto grado, cuyos padres y madres son analfabetos, encontré que una proporción significativa de ellos tiene niveles de logro comparables a estudiantes con padres con niveles educativos más altos. Si bien la proporción de estudiantes de primera generación que alcanza altos niveles de logro es menor que la de los demás, es importante constatar que algunos lo hacen (16% frente a 31% para el conjunto de los estudiantes) y sobre ello identificar qué factores explican los diferentes desempeños de estudiantes de primera generación. También encuentro que las prácticas docentes marcan una profunda diferencia entre los estudiantes de primera generación que aprenden poco y los que aprenden a niveles comparables a estudiantes de origen social más alto, como muestra el cuadro 10.

| Cuadro 10. Cómo hablan de sus experiencias escolares los estudiantes cuyas madres son analfabetas (porcentajes) | | | |
|--|---------------------------------------|-------------|-------------------------------------|
| | <i>Logro en una prueba de español</i> | | <i>Brecha bajo/alto rendimiento</i> |
| | <i>Bajo</i> | <i>Alto</i> | |
| Aprendo mucho en la escuela. | 60% | 69% | 115.00% |
| Mi maestra quiere que aprenda mucho. | 77% | 90% | 116.88% |
| Entiendo a mi maestra. | 43% | 51% | 118.60% |
| Cuando no entiendo, mi maestra me ayuda. | 53% | 64% | 120.75% |

| Cuadro 10. (Continuación) | | | |
|------------------------------------|---------------------------------------|-------------|-------------------------------------|
| | <i>Logro en una prueba de español</i> | | <i>Brecha bajo/alto rendimiento</i> |
| | <i>Bajo</i> | <i>Alto</i> | |
| Mi maestra contesta mis preguntas. | 48% | 61% | 127.08% |
| Las reglas en el aula son claras. | 39% | 52% | 133.33% |
| Peleamos mucho con mis compañeros. | 13% | 9% | 69.23% |
| Mi clase es agradable. | 74% | 77% | 104.05% |
| La tarea es interesante. | 82% | 90% | 109.76% |
| % Niñas. | 48% | 55% | 114.58% |
| % Que trabajan. | 26% | 19% | 73.08% |
| % Que han repetido grado. | 41% | 33% | 80.49% |

Fuente: se basa en una prueba estandarizada de español y en cuestionarios aplicados en una muestra nacional representativa de niños. Los alumnos de bajo rendimiento son los que contestan nueve preguntas o menos correctamente en la prueba de 26 *items*, quienes representan la mitad de los 5 559 estudiantes cuyas madres son analfabetas. Los alumnos de alto rendimiento son los que contestaron la mitad o más de las preguntas de la prueba correctamente, quienes representan 16% de los alumnos cuyas madres son analfabetas. Basado en Fernando Reimers, "When Teachers Teach Well. Understanding the Academic Success of First Generation Students", trabajo presentado en la 46 *Conferencia Anual de la Comparative and International Education Society*, Orlando, Florida, marzo 6-9, 2002.

En este estudio encontré que la buena enseñanza logra mayores resultados con aquellos estudiantes cuyos padres tienen bajos niveles educativos. Encuentro también que la buena enseñanza no es sólo el resultado de lo que hagan los maestros, sino que deviene de la confluencia de varios factores que como un sistema facilita o no que los maestros enseñen bien. Estos factores incluyen, entre otros, la disponibilidad de materiales pedagógicos, la cultura de la escuela, el énfasis del director del centro en el aprendizaje de los chicos, y las expectativas del director y docentes sobre las capacidades de los estudiantes.

Los estudiantes cuyos padres tienen más bajos niveles educativos, sin embargo, tienden a estar concentrados en centros donde no existen todos los ele-

mentos de este sistema simple. Como resultado, enseñar bien es más difícil y menos frecuente. Esta es la explicación del alto fracaso educativo de los hijos de familias pobres.

| Cuadro 11. Porcentaje de alumnos de tercero y cuarto grados de primaria que tienen materiales básicos de aprendizaje | | | | | | | | |
|---|--------------------------|-----------------------------|------------------|----------------|--------------------------|-----------------------------|------------------|----------------|
| <i>Escuelas públicas</i> | | | | | <i>Escuelas privadas</i> | | | |
| | <i>Libro de Lenguaje</i> | <i>Libro de Matemáticas</i> | <i>Cuadernos</i> | <i>Lápices</i> | <i>Libro de Lenguaje</i> | <i>Libro de Matemáticas</i> | <i>Cuadernos</i> | <i>Lápices</i> |
| <i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes</i> | | | | | | | | |
| Argentina | 56% | 43% | 82% | 85% | 84% | 43% | 83% | 87% |
| Bolivia | 76% | 57% | 82% | 90% | 90% | 77% | 83% | 90% |
| Brasil | 84% | 82% | 97% | 96% | 76% | 67% | 99% | 96% |
| Chile | 90% | 89% | 88% | 86% | 94% | 86% | 91% | 88% |
| Colombia | 70% | 59% | 88% | 93% | 79% | 70% | 89% | 90% |
| Cuba | 97% | 96% | 100% | 98% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Honduras | 75% | 70% | 81% | 86% | 79% | 76% | 83% | 89% |
| México | 96% | 91% | 95% | 94% | 100% | 95% | 99% | 97% |
| Perú | 55% | 65% | 80% | 84% | 84% | 77% | 84% | 83% |
| Rep. Dominicana | 57% | 57% | 81% | 89% | 68% | 62% | 86% | 91% |
| Venezuela | 71% | 73% | 83% | 80% | 81% | 60% | 91% | 89% |
| <i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes</i> | | | | | | | | |
| Argentina | 58% | 44% | 85% | 88% | 73% | 38% | 89% | 87% |
| Bolivia | 60% | 44% | 78% | 89% | 76% | 68% | 84% | 92% |
| Brasil | 85% | 82% | 97% | 96% | 93% | 75% | 97% | 96% |
| Chile | 93% | 88% | 90% | 88% | 95% | 86% | 93% | 90% |
| Colombia | 67% | 54% | 85% | 91% | 84% | 78% | 94% | 93% |
| Cuba | 97% | 94% | 100% | 99% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| Honduras | 76% | 78% | 80% | 87% | 68% | 64% | 90% | 87% |
| México | 94% | 89% | 95% | 94% | 98% | 94% | 98% | 98% |
| Paraguay | 76% | 72% | 85% | 88% | 87% | 78% | 91% | 93% |

| Cuadro 11. (Continuación) | | | | | | | | |
|---|--------------------------|-----------------------------|------------------|----------------|--------------------------|-----------------------------|------------------|----------------|
| <i>Escuelas públicas</i> | | | | | <i>Escuelas privadas</i> | | | |
| | <i>Libro de Lenguaje</i> | <i>Libro de Matemáticas</i> | <i>Cuadernos</i> | <i>Lápices</i> | <i>Libro de Lenguaje</i> | <i>Libro de Matemáticas</i> | <i>Cuadernos</i> | <i>Lápices</i> |
| Perú | 48% | 53% | 82% | 89% | 62% | 62% | 80% | 85% |
| Rep. Dominicana | 57% | 60% | 82% | 88% | 63% | 47% | 64% | 73% |
| Venezuela | 76% | 80% | 91% | 91% | 84% | 81% | 86% | 90% |
| <i>Ciudades de menos de 2 500 habitantes (zonas rurales). Escuelas públicas</i> | | | | | | | | |
| Argentina | 59% | 51% | 86% | 88% | | | | |
| Bolivia | 45% | 36% | 84% | 92% | | | | |
| Brasil | 92% | 87% | 97% | 96% | | | | |
| Chile | 92% | 87% | 85% | 90% | | | | |
| Colombia | 70% | 67% | 88% | 94% | | | | |
| Cuba | 98% | 96% | 99% | 99% | | | | |
| Honduras | 74% | 75% | 83% | 90% | | | | |
| México | 96% | 93% | 95% | 96% | | | | |
| Paraguay | 75% | 68% | 84% | 82% | | | | |
| Perú | 46% | 46% | 75% | 85% | | | | |
| Rep. Dominicana | 53% | 59% | 77% | 85% | | | | |
| Venezuela | 70% | 75% | 85% | 83% | | | | |

Fuente: cálculos propios a partir de datos recopilados por UNESCO-OREALC en la encuesta aplicada a una muestra de escuelas para evaluar la calidad de la educación, 1998.

4. La importancia de la buena enseñanza y otras formas de entender el mejoramiento de la educación

A la luz de las ideas que he presentado hasta ahora podría pensarse que la solución a los problemas educativos de América Latina es relativamente sencilla: hay que hacer que los maestros enseñen bien, especialmente quienes están frente a grupos compuestos por los hijos de familias con escasos recursos. Para lograr esto, sin embargo, será necesario entender cuáles son las ideas que difieren con este propósito. Hay tres grupos de ideas alternativas.

En primer lugar, frente a quienes consideran que la prioridad de los sistemas educativos debe ser la educación de los hijos de familias con escasos recursos, algunos opinan que lo mejor que los sistemas educativos podrían hacer es promover el desarrollo de una educación de alta calidad para una proporción de la población. La historia del desarrollo de la educación en América Latina durante el último siglo es, en realidad, la competencia entre estos dos proyectos educativos, uno que ve la educación como una forma de reproducir el orden y la estructura social existentes, y otro que ve a la educación como un mecanismo para construir un orden social más incluyente.¹⁶

Así, en una publicación del Consejo Nacional de Educación de Venezuela de 1991 –país que hizo de la expansión educativa un eje de la consolidación del proyecto democrático–, un ex ministro de educación planteó de este modo una versión renovada del proyecto educativo conservador excluyente:

Si a mí se me apareciera el arcángel Gabriel y me dijera que no hay sino dos opciones, la de proporcionar una educación de primera a una tercera parte de la población, o una educación mediocre a todos, no vacilaría un segundo. Yo escogería una educación de primera para una

.....

¹⁶ Para un desarrollo de esta tesis véase Reimers, F. (2002), *The Politics of Educational Inequality: The Struggle for Educational Opportunity in Latin America*, Cambridge, MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Working Papers in Latin America, paper No. 02/03-2.

tercera parte de la población, porque esta tercera parte de la población sacaría adelante al país.¹⁷

Durante los años 80 y 90, en América Latina adquieren mucha fuerza ideas que cuestionan el “Estado de bienestar” y que, por el contrario, promueven una reducción del papel del Estado y una mayor utilización de mecanismos de mercado para regular la actividad social. En este contexto la idea de que todas las personas tienen derecho a niveles superiores de educación se percibe como *populista*, como lo refleja el texto que se anota enseguida y que se tomó del análisis de la reforma educativa de Colombia en 1991:

El esfuerzo de reforma educativa que se presentó a la Asamblea Constituyente tenía dos objetivos. Primero, asegurar que las normas generales sobre educación (contenidas en el Título II de la Constitución, “Sobre los Derechos, Garantías y Obligaciones”) concordaran con las ideas del gobierno. En esta área, sin embargo, las tareas políticas fueron fundamentalmente defensivas, centrándose en evitar la aprobación de propuestas populistas tales como una que estableciera “educación pública obligatoria y gratuita para todos los colombianos”, y otras iniciativas similares.¹⁸

Un segundo conjunto de ideas que compiten con la tesis simple de que para que las personas de escasos recursos aprendan hay que enseñarles mejor en la escuela, postulan que para mejorar el funcionamiento de las escuelas hay que definir estándares, desregular la operación del sistema educativo y promover la competencia entre establecimientos. Este modelo, basado en estándares y descentralización, supone esencialmente que los profesores pueden enseñar bien y que no lo hacen por falta de incentivos. Esta visión también reemplaza el énfasis

.....

¹⁷Uslar Pietri, Arturo (1991), “Las dos opciones del arcángel”, en *Consejo Nacional de Educación*, septiembre 6, p. 16.

¹⁸Montenegro, Armando (s/f), *An Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia*, Washington, DC, World Bank, Human Capital Development and Operations Policy, pp. 9-10 [el énfasis es mío, n. del a.].

en expandir la oportunidad en el acceso a la educación por uno que propone mejorar la calidad de la educación para quienes ya lograron el acceso a la escuela que caracterizó las políticas educativas de las décadas de los años 50, 60 y 70. La crisis de la deuda externa de los años 80 le roba a los sistemas educativos el impulso que caracterizó la época dorada de las tres décadas anteriores, es decir, las décadas de las reformas.

En muchos países el deterioro en las condiciones de trabajo de los docentes resulta en abandonos masivos de los maestros más calificados, y autoridades educativas que no saben cómo cubrir las nóminas de pago del mes siguiente pierden la capacidad de imaginar y pensar el futuro. Pero las pérdidas para la educación en la región no lo son sólo por las condiciones que impone la nueva austeridad. Junto con los ajustes fiscales en educación cobra nuevo vigor el proyecto educativo excluyente, de vieja data. En la región se popularizan ideas educativas que grupos igualmente conservadores promueven en otras latitudes. Este nuevo conjunto de ideas reemplaza el lugar que la preocupación por aumentar la igualdad de oportunidades educativas había tenido, expresada en la expansión educativa con la consiguiente movilidad educativa intergeneracional, por una intención de alinear a los sistemas educativos con las demandas de la economía para afinar la competitividad de las naciones. La preocupación por la eficiencia se extiende, también, bajo el supuesto de que el problema en la región no es cuánto se gasta en educación, sino cómo se gasta.

Bajo estas nuevas prioridades que buscan mejorar la eficiencia en la gestión educativa y facilitar la excelencia, se inician cambios educativos. Se transfiere la responsabilidad de la gestión educativa a los estados, municipios y, en algunos casos, a los establecimientos. Se promueve la autonomía de las escuelas; la privatización de la educación; el desarrollo de sistemas de medición de la calidad, bajo el supuesto de que medirla resultaría en su mejoramiento. El supuesto en que se basan estas reformas en la gestión de la educación es que los maestros saben cómo enseñar bien, que tienen las condiciones para hacerlo y que no lo hacen por falta de motivación o de incentivos. Se supone que de esta manera,

si las comunidades tuvieran la autoridad para despedir a los maestros perezosos, que si los directores de escuelas fueran electos por las comunidades, que si las escuelas tuvieran la autonomía para formular planes de mejoramiento escolar y recursos para implementarlos, mejoraría la calidad de la instrucción. Los cambios en la gestión están orientados a cambiar los incentivos, con la esperanza de que esto redundará en que los maestros enseñen mejor. Pero la preocupación por aumentar el acceso a la educación desaparece.

Es difícil caracterizar una región tan heterogénea como América Latina y, en este sentido, se puede decir que también las reformas de las últimas dos décadas han sido heterogéneas. Si uno mira el conjunto que se ha formado en toda la región a lo largo de los últimos 20 años es fácil describirlo como un popurrí de esfuerzos de cambio que responden a lógicas con frecuencia contradictorias. Así, hay reformas que buscan mejorar la eficiencia de la gestión en educación a través de la descentralización de los servicios y otras que buscan aumentar las contribuciones de las comunidades mediante la privatización o de varios ensayos de promover la autonomía de la escuela; hay proyectos que buscan apoyar la tarea de los maestros con la provisión oportuna de materiales didácticos de calidad y apoyo pedagógico; hay ensayos para promover la capacidad de los equipos docentes en la escuela para crecer como organización; hay experimentos para concentrar recursos y apoyo técnico en las escuelas de mayor vulnerabilidad para mejorar su calidad; en fin, hay de todo. También hay iniciativas claramente orientadas a reducir las brechas que hoy en día caracterizan las oportunidades de aprendizaje de niños de distinto origen social, vía la expansión en el acceso a los niveles que más importan para la movilidad social, así como mediante el apoyo pedagógico para mejorar la calidad de las instituciones donde estudian estos niños. Así como también se pueden encontrar iniciativas consistentes que van de la mano con el modelo conservador y que privilegian mejorar la eficiencia en la gestión, sobre otros objetivos educativos, y los mecanismos de mercado para asignar recursos educativos.

A su vez, conviene distinguir dos momentos en las últimas décadas, para continuar avanzando en la difícil tarea de generalizar para la región. Uno está claramente marcado por la embestida del movimiento neoconservador de comienzos de los años 80, que coincide con la crisis de la deuda externa y con los primeros programas de ajuste estructural. En ese sentido los principales rasgos en el escenario educativo son: el desmantelamiento de los sistemas existentes por su quiebra financiera, la desmoralización del personal y la introducción de reformas de gestión y de evaluación de resultados. El segundo momento, que se expresa más bien durante los años 90, refleja la incorporación de otros proyectos educativos más interesados en la equidad. A pesar de la insuficiencia de los esfuerzos que se inician entonces, y de las contradicciones entre las diversas acciones que se llevan a cabo en muchos países de la región, son enormemente positivos el recuperar espacios para la innovación educativa y el nuevo clima democrático, que permite empezar a evaluar y discutir los resultados de estas reformas, en sus fortalezas y también en sus deficiencias. Así, es afortunado que haya reformas educativas cuyos resultados se puedan evaluar –aunque éstos sean insuficientes– y que exista un clima propicio, así como la motivación de múltiples interlocutores que permita la incipiente discusión democrática de estos resultados.

Según esta perspectiva, la evaluación de los componentes orientados a fortalecer la equidad de tales reformas sugiere¹⁹ que las condiciones en las escuelas mejoran con más materiales pedagógicos y con mejor infraestructura; que la moral de los docentes mejora; que el acceso, la permanencia y las tasas de eficiencia terminal mejoran; que las prácticas pedagógicas no cambian, y que los resultados de aprendizaje medidos con pruebas de conocimientos no cambian o cam-

.....

¹⁹Para una discusión de las reformas orientadas a mejorar la equidad véase Fernando Reimers (coord.) (2001), *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*, Cambridge, MA, Harvard University Press, publicado en español como *Distintas escuelas, diferentes oportunidades. Los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*, Madrid, La Muralla (Aula abierta), 2002; y Fernando Reimers, "Compensatory Education Policies and Programs in Latin America", en James Guthrie (ed.), *Encyclopedia of Education*, 2ª ed., Nueva York, Macmillan (en prensa).

bian muy poco. Por tanto, se puede decir que hay grandes brechas entre la retórica de la política y su implementación.

Sin embargo, es necesario destacar que estas reformas han estado insertas en otras más amplias que buscan el mejoramiento global de la calidad y de la eficiencia. Estas reformas han enfatizado cambios estructurales en la gestión a pesar de la poca evidencia de la conexión entre éstos y otros cambios en la cultura escolar y la práctica pedagógica. Como resultado, tanto la agenda educativa como la agenda para la decisión se han sobrecargado, se ha perdido el sentido en la equidad, y la capacidad institucional resulta limitada para lograr satisfactoriamente tantos objetivos.

De la misma manera, esas reformas educativas han estado enmarcadas por otras más globales que buscan contener el gasto público, lo cual significa que los países de América Latina invierten sensiblemente menos en términos absolutos y relativos en educación que los países de la OECD. A finales del siglo XX los países de la OECD invertían, en promedio, 19% del producto nacional bruto *per capita* por alumno de primaria; éste es también el nivel relativo de gasto en Estados Unidos, y que debe compararse con 12% en Argentina y Brasil, 17% en Chile, 11% en México, Perú y Uruguay.²⁰

También es necesario reconocer que los componentes compensatorios de las reformas han tenido costos relativamente bajos en relación con las desigualdades en el gasto por alumno (público más privado) y con el total del gasto educativo.

Estas políticas compensatorias reflejan un modelo de decisión donde estas políticas y los programas son preparados por pequeños grupos de personas que deciden desde el centro, con poca capacidad de respuesta a las condiciones de heterogeneidad de las escuelas. Esta experiencia muestra que el desarrollo de la capacidad profesional de los docentes es el eslabón más débil de estas reformas.

.....

²⁰“Organization for Economic Cooperation and Development”, en *Education at a Glance. OECD Indicators*, 2001, París, OECD-Center for Educational Research and Innovation, p. 68.

Los bajos niveles de logro alcanzados en las comparaciones internacionales por los estudiantes latinoamericanos que iniciaron su escolarización en los años 80 y en los 90 sugieren que tal vez los supuestos en que se basaron las reformas durante los últimos 20 años estaban equivocados. Que tal vez el problema no consistía en cambiar los incentivos de los maestros a través de una serie de reformas de gestión y administrativas, sino que tal vez los maestros no tenían las competencias ni las condiciones para enseñar con profundidad destrezas fundamentales de comunicación, aritméticas o científicas.

Finalmente, un tercer conjunto de ideas que compiten con la tesis de promover el desarrollo de competencias pedagógicas para enseñar a los hijos de familias de escasos recursos resulta de una visión estrecha de los propósitos de la educación.

Independientemente del reciente interés en las políticas compensatorias y en la equidad como objetivo educativo, hay sin embargo una tensión creciente en relación con los propósitos a los que debe servir la educación. Por economía de exposición caracterizo dos perspectivas en esta materia, aunque en la práctica existen matices y posiciones intermedias, así como contradicciones y reflejos de ambos proyectos en una misma propuesta de cambio. Una perspectiva considera que la función principal de las escuelas es promover los derechos humanos de todas las personas y la creación de oportunidades para la paz. Esto significa desarrollar habilidades para vivir en comunidad, democracia y solidaridad, y con las competencias necesarias para ser efectivo en las esferas familiar, laboral y ciudadana. Significa que la escuela tiene una función política y cívica. Otra perspectiva es más restringida, pues considera que la función principal de las escuelas es contribuir a desarrollar la productividad de las personas para permitir que los países compitan en una economía global. Desde esta perspectiva es importante que algunas personas desarrollen altos niveles de excelencia en un rango limitado de habilidades, matemática y ciencias.

Es posible plantearse dos objetivos alternos para la educación: uno es reproducir el pasado y conservar el orden existente; otro es construir un futuro diferen-

te. ¿Es posible que en sociedades de gran desigualdad la escuela propicie sociedades más equitativas? Sí, es posible. Por ejemplo, las escuelas pueden ser los espacios donde los estudiantes aprendan relaciones de género más equitativas, inclusive en sociedades donde existe alta desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En las escuelas es posible aprender a apreciar la riqueza que existe en la diversidad cultural y étnica de una sociedad, aun en sociedades donde hay grandes desigualdades basadas en la raza de las personas y abierta discriminación racial. Las escuelas pueden enseñar prácticas democráticas, aun en sociedades con altos niveles de autoritarismo. En las escuelas puede aprenderse a razonar con ética y a actuar solidariamente, aun en sociedades donde existen prácticas generalizadas de corrupción o donde el tejido social muestra altos niveles de fragmentación. Pero definitivamente no se construyen mejores sociedades sólo desde las escuelas.

Las escuelas pueden formar personas con espíritu y actitudes democráticas, pero no garantizan la democracia. Las escuelas pueden formar personas con la capacidad de tener alta productividad y eficacia, pero no pueden generar oportunidades de empleo para estas personas. Las escuelas juegan un papel en la recreación y cambio de prácticas y valores culturales, pero comparten este papel con otras instituciones sociales, de manera que aun las escuelas que enseñen a respetar la diversidad y la igualdad básica de las personas en sus derechos tienen que competir con otras instituciones que reproducen prácticas y valores alternativos como la segregación por género, raza o clase social.

Por ello, es importante delimitar la responsabilidad de la escuela en esferas sobre las que puede incidir directamente. De lo contrario, el descubrimiento de que sociedades con personas educadas pueden regresar al autoritarismo podría debilitar una fe demasiado simple sobre la forma en que la educación contribuye al cambio social. Por lo que sí es posible responsabilizar a la escuela es por el desarrollo de ciertas competencias, actitudes y disposiciones. Estas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para que otros cambios sociales ocurran. Es fácil observar que la productividad agregada de una sociedad sería superior si

descansara sobre el esfuerzo y el talento de todas las personas, sin distingos de origen social o cultural. El sistema educativo puede desarrollar al máximo estos talentos, pero esto no garantiza que dichas personas tendrán acceso a áreas de desempeño controladas por criterios no meritocráticos.

El objetivo más importante que pueden asumir las escuelas es el de contribuir a crear condiciones duraderas para que las personas vivan en *paz*. Esto es mucho más que vivir en ausencia de *guerra* o de *violencia* y requiere mejorar la calidad de la educación, en particular, para reducir las brechas sociales que continúan segmentando a las sociedades y reduciendo la confianza y el capital social. Es fundamental que la escuela deje de ser un instrumento para reproducir las desiguales oportunidades que tienen niños de distinto origen social y que llegue a convertirse en un puente de oportunidades y en un espacio de encuentro y desarrollo para todos ellos. Las escuelas son instituciones que ayudan a desarrollar confianza en otras personas y una orientación democrática.

En un estudio sobre los factores que inciden en las actitudes políticas de las personas y que se llevó a cabo en 48 países entre 1995-1997 se encuentran significativas diferencias en las actitudes democráticas de las personas con distintos niveles educativos, siendo las más democráticas las que cuentan con mayores niveles de escolaridad.²¹ Asimismo, las personas con mas escolaridad son las que confían más en las otras personas. La confianza interpersonal es un importante predictor de la orientación democrática de las personas.

Hay quienes hoy están muy angustiados por asegurar la competitividad económica de América Latina y piensan que una forma de lograrlo es aumentar la

.....

²¹ Roderic, Ai Camp (2001), *Citizen Views of Democracy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 35. Un examen de cuáles son los factores más asociados con la confianza interpersonal encuentra que es la escolaridad de las personas la que mejor predice la inclinación a confiar en los demás (p. 59). Sobre la relación entre escolaridad y confianza interpersonal Robert Putnam ha encontrado que en Estados Unidos hay un impacto superior de la escolaridad secundaria en la confianza; es decir, la escolaridad entre los 14 y 18 años de edad tiene un impacto sobre la confianza interpersonal 10 veces superior a la escolaridad más básica; en los países de América Latina incluidos en este estudio (Chile, Costa Rica y México), se observa una relación similar en Chile, país en el que el mayor número de personas tienen acceso a la educación secundaria (*idem*, p. 61).

productividad de la fuerza laboral y creen que es tarea de las escuelas. Otros consideran que si tan sólo algunos de los estudiantes latinoamericanos alcanzaran niveles de excelencia que les permitiesen competir en la economía basada en nuevas tecnologías esto ayudaría. Viendo los magros resultados de los sistemas educativos latinoamericanos en las comparaciones internacionales como el TIMSS o PISA este deseo de aumentar la excelencia educativa es comprensible.

Sin embargo, un riesgo asociado a esta óptica es que, dada la limitada capacidad institucional de los sistemas educativos de la región, ella podría llevar a una visión reducida de cómo incrementar la excelencia; es decir, a aumentar la excelencia en un número reducido de competencias (por ejemplo, ciencias y matemáticas) y para un número reducido de personas. Pienso que esto tendría un alto costo de oportunidad para quienes se interesan en la igualdad de oportunidades educativas y que no se lograrían los beneficios esperados en materia de competitividad.

La mejora de las condiciones de vida en América Latina descansa en parte en la profundización de la democracia, en la construcción de comunidad, del tejido social, en el fortalecimiento de las capacidades asociativas y de la confianza interpersonal, así como en el aumento de las competencias individuales que hagan a las personas más eficaces y productivas. Las políticas educativas con ese propósito tienen que ser necesariamente incluyentes, pues no pueden continuar manteniendo sistemas de *apartheid* educativo donde muchos aprenden muy poco. Además, se debe plantear una visión amplia del tipo de competencias necesarias para construir comunidades y sociedades democráticas. Hay competencias individuales necesarias para lograr esto, como el desarrollar habilidades interpersonales en resolución de conflictos o el desarrollo del pensamiento moral. Hay experiencias que tienen que ser integradas en el *currículum* si la escuela ha de contribuir a formar ciudadanos que puedan ejercer prácticas democráticas en su vida cotidiana. Un proyecto incluyente, orientado a la equidad, tiene más probabilidades de mejorar las condiciones de vida de todas las personas.

Quienes entienden que una función importante de la escuela es brindar igualdad de oportunidades educativas a todos los niños, reconocen que esto significa algo más que la oportunidad de matricularse en primer grado.²² Es esencial apoyar con educación de calidad a los estudiantes a lo largo de toda su trayectoria educativa.²³

¿Qué significa, finalmente, educar para la paz y la democracia en América Latina? Creo que significa varias cosas interrelacionadas. En primer lugar que el diálogo sobre los propósitos a que ha de servir la educación, estará abierto a la participación de la ciudadanía; que las políticas educativas han de reflejar la pluralidad de intereses legítimos en una sociedad moderna. En particular, es necesario identificar y desarrollar mecanismos para que los grupos con menos recursos puedan participar expresando sus preferencias en relación a qué propósitos tienen para la educación de sus hijos. El diseño y la implementación de la política educativa contemplará oportunidades cotidianas para desarrollar competencias de negociación, de reconocimiento de intereses diversos, de identificación de oportunidades de mutuo beneficio y de aprender a confiar en los demás a través de experiencias compartidas al resolver pacífica y productivamente diferencias en el desarrollo de proyectos concretos para actualizar el potencial de todas las personas.

En segundo lugar es necesario que la administración de los sistemas educativos esté abierta al escrutinio público. Esto implica el desarrollo de distintas formas de colaboración con organizaciones de la sociedad civil (no gubernamentales), asociadas con las escuelas públicas para el mejoramiento de la oferta educativa, así como desarrollar formas de participación de la comunidad en la gestión educativa más como una manera de contar con capital social a nivel local que como una estrategia para mejorar la efectividad pedagógica de los centros.

.....

²² Esta noción de que la igualdad de oportunidades equivale a la igualdad en la oportunidad de acceso inicial a la escuela domina el ideario público sobre educación en la región.

²³ Para una discusión detallada de las políticas orientadas a fortalecer la equidad, véase Reimers, F. (coord.) (2001), *Unequal Schools, Unequal Chances... op. cit.*

El carácter centralista de muchas decisiones de política educativa –pesado legado de la larga herencia autoritaria de América Latina– y la ausencia de una cultura de evaluación pública de los resultados de las políticas educativas cercenan la posibilidad de construir una agenda pública –la cual debería ser el resultado de un modelo pluralista de negociación entre intereses en competencia– en la que estén representados los intereses de los beneficiarios de la educación y en particular los grupos más pobres.

El desarrollo de renovadas ideas públicas que permitan avanzar en la expansión del proyecto educativo incluyente, requiere atender los desafíos sobre qué deben aprender y cuáles son las formas de garantizar el éxito académico de los estudiantes de grupos marginados. Esto requiere de un proceso continuo de investigación y acción; de experimentación comprometida en la invención de formas de recuperar, de reinventar a veces, escuelas que en la actualidad sólo sirven para reproducir las desventajas que se derivan de la condición social de origen de los estudiantes, así como también de una evaluación rigurosa de los esfuerzos, con el fin de acumular conocimiento que permita afinar, cada vez más, las hipótesis y las teorías sobre las cuales fundamentar políticas educativas efectivas.

Pero para que estas ideas sean verdaderamente públicas, para que no sean dominio particular de grupos limitados de funcionarios educativos, es esencial que se inserten en procesos de discusión pública, de diálogo democrático, que contribuyan a hacer que la gente sea cada vez más sofisticada en su conocimiento y comprensión de los problemas educativos, así como de las opciones para intervenir sobre estos problemas. Esta tarea, la de la construcción de un diálogo democrático y público sobre los desafíos del sistema educativo, si bien empata con los propósitos del proyecto incluyente y democrático, enfrenta las inercias institucionales y culturales de sistemas de decisión excluyentes y centralistas. La cultura de la rendición de cuentas de parte de los funcionarios, a quienes se ha confiado la administración de lo público, es opuesta a las prácticas centralistas corporativistas

a las que algunos atribuyen el subdesarrollo de América Latina.²⁴ Hay quienes todavía actúan en América Latina como si la información educativa, en particular la que identifica problemas, fuera un secreto de Estado. El limitar el acceso a la información y a la investigación, dificulta la construcción compartida del conocimiento, así como avanzar en la comprensión de las causas y de las opciones de solución de lo que ya son en sí mismos problemas difíciles y muy complejos, sobre los que nadie puede reclamar el patrimonio de la verdad absoluta. Afortunadamente, estas prácticas patrimonialistas están bajo el ataque constante de quienes confían en que sólo la transparencia y la discusión plural y franca de los problemas educativos más complejos permitirán reducir la corrupción y la ineffectividad.

En tercer lugar, los programas educativos deben incorporar contenidos que desarrollen, explícitamente, habilidades, disposiciones y valores que incidan en la resolución pacífica de conflictos; que reconozcan y valoren la diversidad de puntos de vista; que prefieran las formas democráticas de organización y no las formas autoritarias, y que permitan construir una cultura cívica desde la escuela donde el recurso a la argumentación razonada sobre la base de evidencia se establezca como una forma de lograr acuerdos y de persuadir a la imposición de dogmas de fe por unos grupos sobre otros.

En cuarto lugar, cambiar las prácticas pedagógicas en las escuelas de América Latina y lograr verdaderos cambios de la cultura escolar, requerirá atención decidida y eficaz a la formación de los profesores.

El cambio de aspectos más importantes en el proceso educativo, es decir de las prácticas que constituyen la cotidianeidad de la escuela, tiene sólo vínculos muy tenues con las decisiones de los planificadores educativos y depende mucho más de las decisiones, expectativas y de la práctica de múltiples agentes en la

.....

²⁴ Véase Lipset, "Values, education and entrepreneurship", en Lipset y Solari, *Elites in Latin America*, Oxford University Press, 1967. También Howard Wiarda, *The Soul of Latin America*, New Haven, Yale University Press, 2002.

escuela, y alrededor de ella, que son independientes y que pueden ser igualmente transformadas de forma significativa en el curso de su implantación.

La práctica educativa tiene mucho más que ver con la cultura de la escuela, con la forma en que maestros definen su rol, con las expectativas recíprocas entre maestros, directivos escolares y en ocasiones miembros de la comunidad, que con la práctica de los planificadores educativos tradicionales. Los cambios en educación ocurren como resultado de la construcción compartida entre un grupo grande de interlocutores, por lo que es necesario construir espacios explícitamente de articulación de este diálogo para poder examinar las consecuencias de las prácticas actuales y considerar posibles prácticas alternativas.²⁵

Ninguno de los cambios aquí propuesto será posible si no se apoya el desarrollo profesional de los maestros. En el corto plazo, las formas más importantes de mejoramiento serán las que se den en las escuelas, como resultado del trabajo de las redes mencionadas anteriormente. Pero hay que atender también al desarrollo de instituciones especializadas en mejoramiento, pues si éstas no se fortalecen, las escuelas estarán en manos de maestros que se hacen en la práctica sin supervisión ni guía. Es necesario romper la endogamia y mediocridad de muchas instituciones de formación docente, articulándolas en redes, estableciendo incentivos para mejorar su gestión y relacionándolas con instituciones en otras latitudes. Hay aún mucho por hacer para que estos componentes del continuo educativo pasen a ser la vanguardia de la innovación y de la excelencia.

Finalmente, para que las escuelas estén al servicio del desarrollo de sociedades incluyentes y democráticas será necesario que los grupos más desfavorecidos no continúen siendo excluidos del acceso a la educación secundaria y universitaria. Es decir, el derecho fundamental a la educación debe extenderse a aquellos niveles que más importan para desarrollar competencias que permitan obtener empleos productivos, confiar en los demás y vivir en democracia.

.....

²⁵ Véase Fernando Reimers y Noel McGinn (2000), *Diálogo informado. El uso de la investigación para conformar la política educativa*, Maura Rubio (trad.), México, Centro de Estudios Educativos.

*La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes
en América Latina*

se imprimió por encargo de la
Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos,
en los talleres de

con domicilio en

el mes de marzo de 2003.
El tiro fue de 15 000 ejemplares
más sobrantes de reposición.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de la Dirección General
de Normatividad de la Secretaría de Educación Pública.

