

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos
para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 31

Monográfico: *Educación básica / Educação básica*
Enero - Abril 2003 / Janeiro-Abril 2003

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

AUTOR: *Fernando Reimers*

LA BUENA ENSEÑANZA Y EL ÉXITO ESCOLAR DE LOS ESTUDIANTES EN AMÉRICA LATINA¹

Fernando Reimers (*)

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

SÍNTESE: *A educação na América Latina transcorre entre enormes esperanças que os estudantes têm em seus professores e no pouco que se aprende na escola. Reverter esta situação requererá desenvolver as competências pedagógicas dos docentes, pois aí está a chave para permitir às meninas e aos meninos aprender em profundidade conteúdos significativos que lhes permitam mudar suas opções na vida, concentrando-se, sobretudo, naqueles estudantes cujos pais têm níveis educativos mais baixos. Centralizar-se no bom ensino requererá, no entanto, substituir um ideário equivocado que tem dominado entre os que tomam decisões de política educativa e entre as agências de desenvolvimento e cooperação internacional.*

17

¹ Este trabajo fue presentado en el Seminario «Educación básica en los países del sur: un derecho fundamental», organizado por la Fundación La Caixa de Barcelona en noviembre de 2002.

(*) Profesor asociado de la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard, Estados Unidos.

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 reciente encuesta hecha a jóvenes de 15 años en los países de la OCDE y en algunos otros Estados, ofrece información sobre Brasil y México, lo que nos permite contrastar las perspectivas de los estudiantes brasileños y mexicanos con las de los estudiantes españoles y de otros países de la OCDE. Lo primero que hay que destacar es que a los chicos de los dos primeros países mencionados les gusta asistir a la escuela aparentemente más que a los de otros países de la OCDE. Al preguntarles si «no» les gustaba asistir a la escuela, sólo el 5% de los estudiantes de Brasil y el 2,5% de los de México estuvieron completamente de acuerdo con esta afirmación. Tal proporción es el doble para el conjunto de la OCDE, para España, Estados Unidos y Canadá. Igualmente, el porcentaje de quienes estuvieron parcialmente de acuerdo con dicha afirmación fue muy superior en los países de la OCDE que en Brasil y México.

Esto tal vez sólo indique que donde la educación es un bien escaso quizás sea más valorada que donde la oportunidad de ir a la escuela sea tan común que deje de ser apreciada.

CUADRO 1
«No me gusta ir a la escuela»

País	Completamente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo
México	2,5%	6%	33%	54%
OCDE	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/oecd/> (26/08/02).

Los maestros en América Latina, en general, tienen estudiantes que se sienten más unidos a ellos que los de otros países de la OCDE. El 12% de los estudiantes brasileños y el 26% de los mexicanos está completamente de acuerdo con que los alumnos se llevan bien con la

mayoría de sus maestros; esto contrasta con las respuestas de los adolescentes españoles y de otros países de la OCDE, donde un porcentaje mucho 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»

País	Completamente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo
México	26%	57%	11%	3%
OCDE	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/\(26/08/02\)](http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/(26/08/02)).

El 22% de los estudiantes de Brasil y el 34% de los de México está completamente de acuerdo en que la mayoría de los maestros se interesa por el bienestar de sus alumnos. En comparación, en España sólo el 13% piensa que la mayoría de los maestros se interesa por dicho bienestar. Los porcentajes son iguales en Canadá y Estados Unidos, y en promedio en la OCDE.

19

CUADRO 3
«La mayoría de los maestros se interesa por el bienestar de sus estudiantes»

País	Completamente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo
México	34%	50%	10%	2%
OCDE	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/\(26/08/02\)](http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/(26/08/02)).

Al preguntarles si la mayoría de sus maestros realmente los escuchaban, el 22% de los estudiantes brasileños y el 30% de los mexicanos estuvieron completamente de acuerdo, y el 52% parcialmente de acuerdo, en comparación con el 12% en España y en la OCDE que está completamente de acuerdo, y el 50% parcialmente de acuerdo.

CUADRO 4

«La mayoría de los maestros escucha lo que tengo que decir»

País	Completamente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo
México	30%	52%	12%	3%
OCDE	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/\(26/08/02\)](http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/(26/08/02)).

Los estudiantes brasileños y mexicanos creen que si necesitan ayuda adicional la recibirán de sus maestros: el 26% está completamente de acuerdo con esto, en comparación con España y con el conjunto de países de la OCDE, donde el 16% está completamente de acuerdo con que sus maestros les brindarán ayuda adicional.

20

CUADRO 5

«Si necesito ayuda extra mis maestros me la brindan»

País	Completamente de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Completamente en desacuerdo
México	26%	50%	16%	5%
OCDE	16%	55%	19%	6%
Brasil	26%	60%	10%	2%
España	15%	52%	23%	9%
Estados Unidos	20%	57%	13%	4%
Canadá	25%	61%	10%	2%

FUENTE: [http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/\(26/08/02\)](http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/(26/08/02)).

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

No sólo los estudiantes tienen esas esperanzas; también los adultos valoran las escuelas más que otras instituciones. Un estudio de opinión pública llevado a cabo en 1998 demuestra que la institución en la que más confianza tienen los chilenos y los mexicanos es en la escolar. Así, al preguntarles cuánta era esa confianza, un 89% de los chilenos y un 64% de los mexicanos encuestados dijeron que mucha².

CUADRO 6
Confianza en instituciones nacionales

Cuánta confianza tiene usted en...				
	Chile		México	
	Mucha o alguna	Poca o ninguna	Mucha o alguna	Poca o ninguna
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. LOS BAJOS NIVELES DE APRENDIZAJE

A pesar de las enormes esperanzas que tienen los chicos y sus padres de América Latina en los maestros y en las escuelas, muchos aprenden muy poco; los pobres tienen escasas oportunidades de culminar la enseñanza primaria, y, en consecuencia, de acceder a los niveles de educación secundaria y universitaria.

² Joseph Klesner (2001): «Legacies of Authoritarianism», en Rodric Ai Camp, *Citizen views of democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, pp. 118-138, cuadro 4, p. 127.

Interesarse en el acceso de los pobres a la enseñanza secundaria y universitaria es especialmente importante en América Latina por varias razones. En primer lugar, porque América Latina se caracteriza por los enormes índices de pobreza y de desigualdad. Ambos están en la base de las recurrentes crisis políticas y de la inestabilidad de la región. Mientras la mayoría de las poblaciones latinoamericanas no perciba que vive en sociedades justas, el futuro se debatirá entre el autoritarismo político de izquierdas o de derechas y el consecuente conflicto social.

El futuro de los pueblos de América Latina será más justo, pacífico y con bienestar mientras más democráticas se hagan las sociedades y más empleos productivos puedan generar las economías. Las democracias y los empleos productivos requieren personas educadas a altos niveles. En Estados Unidos, Robert Putnam dice que el buen funcionamiento de la democracia precisa la existencia de capital social, que entre otras cosas consiste en la capacidad que tienen las personas de confiar en los demás y de asociarse con ellos para lograr proyectos compartidos. La confianza en los demás se incrementa con los años de escolaridad, pero esos aumentos son mayores cuando los adolescentes alcanzan la escuela secundaria³. Se han encontrado efectos similares del acceso a niveles superiores de escolaridad en la formación de capital social en Chile, Costa Rica y México⁴.

Igualmente, es el ingreso a los niveles superiores de educación el que permite acceso a los empleos más productivos y mejor remunerados. La propia legitimidad de la democracia descansa en el hecho de que el acceso a los mejores empleos esté abierto a quienes cuenten con las competencias necesarias, y que las oportunidades de adquirir dichas competencias se encuentren francas a todos los chicos y no sólo a aquellos cuyos padres ocupen en la estructura social las posiciones de mayor privilegio o estatus. En la relación entre educación y empleo conviene recordar que éste último es el 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 generar rentas –entrando en campos de alta productividad antes que a competir sobre la base de mano de obra

³ R. Putnam, «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America», *Political Science and Politics* 27, núm. 4, diciembre 1995, p. 667.

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

barata— son tanto o más importantes que las condiciones objetivas de las capacidades productivas de los trabajadores. Recuerdo que hace veinte años participé en un estudio destinado a identificar las causas del desempleo de egresados en un instituto de tecnología agropecuaria en un estado del interior de Venezuela. Entrevistamos al principio a los profesores y a los estudiantes del instituto, el cual había sido establecido con la cooperación del gobierno francés y representaba enfoques y tecnologías educativas avanzadas. Me impresionaron tanto el personal y los estudiantes como las instalaciones físicas del instituto. No podíamos comprender por qué los egresados de esta institución encontraban tanta dificultad en obtener empleo. Fue al entrevistar a los empleadores cuando empezamos a descubrir que había tantos problemas del lado de los empleadores como de la oferta educativa. Encontramos que todo el empleo en esta zona lo decidían siete familias, que habían diversificado sus actividades en todas las ramas de la economía. Me llamó la atención la respuesta de uno de estos empleadores, un inmigrante que había salido de Cuba al comienzo de la revolución del 58. 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 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 sustentable en una economía basada en la renta petrolera, donde la competitividad descansaba 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 reflejaban también una visión del mundo y unos valores correspondientes a una sociedad feudal más que a una democracia y a una economía modernas, en las que el potencial de cada ser humano es entendido como un bien cuyo desarrollo se efectúa en interés de todo el colectivo. Estos días, al leer las trágicas noticias sobre el creciente conflicto social en Venezuela, no dejo de pensar en la respuesta de este empresario 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 completan la educación básica, y, por lo tanto, no acceden a los niveles superiores de educación, son los más pobres. El

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

País	Más ingresos 20%	40% de ingresos medios	Menores ingresos 40%	20% más rico / 40% más pobre
Proporción de quienes estuvieron matriculados alguna vez entre los que tienen 12 años				
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%
Proporción de quienes están matriculados en la escuela a la edad de 12 años				
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%
Proporción de quienes han aprobado sexto grado (edad 15 a 19 años)				
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%
Proporción de quienes han aprobado noveno grado (edad 15 a 19 años)				
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: Banco Mundial. *Educational Attainment and Enrollment Around the World*.

cuadro 7 suministra 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 acceso inicial a la primaria. Sin embargo, el 17% de los más pobres no está ya matriculado en la escuela a los 12 años. Apenas la mitad de los más pobres entre 15 y 19 años ha aprobado sexto grado. Como resultado, los más pobres no ingresan a la escuela secundaria en Colombia. Entre los niños de 12 a 17 años, el 40% del 20% más pobre no asiste a la escuela, mientras el 35% del siguiente 20% tampoco lo hace⁵.

Como resultado de que las brechas existentes para ingresar y proseguir en la escuela aumentan a medida que los estudiantes avanzan en sus trayectorias educativas, son los hijos de los pobres quienes tienen menores probabilidades de alcanzar niveles superiores de educación. En México, por ejemplo, más de seis millones de personas entre las más pobres mayores de 15 años no han aprobado un solo grado de escolaridad primaria. Las oportunidades de la población de tener altos niveles educativos son significativamente menores en México que en los socios de ese país en la OCDE. De los que tienen entre 25 y 64 años, la mayoría (59%) apenas ha culminado seis grados de instrucción primaria, y el 21% educación secundaria. Estos niveles hay que compararlos con los promedios de la OCDE, que son 16% con sólo primaria y 20% con sólo secundaria. En Canadá estas cifras son de 7% y 13%; en Estados Unidos de 5% y 8%, respectivamente. En otras palabras, como promedio, en los países de la OCDE tres de cada cinco personas han alcanzado al menos una educación secundaria superior (bachillerato), mientras que en Canadá y Estados Unidos cuatro de cada cinco tienen este nivel educativo. En México sólo una de cada cinco personas tiene tales niveles de escolaridad. Dichos niveles son aún más bajos en Brasil. Quienes los poseen menores son los hijos de los pobres.

Tan bajos índices son apenas la punta más visible de un problema de profundas dimensiones y de gran complejidad. Muy pocos estudiantes brasileños o mexicanos han alcanzado a la edad de 15 años competencias satisfactorias de lectoescritura, científicas o de matemáticas. Regresando al estudio de la OCDE mencionado antes, menos del 1%

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

de los estudiantes brasileños o mexicanos de 15 años es capaz de contestar con propiedad preguntas que requieren competencias de lectura sofisticadas que son vitales en economías basadas en el conocimiento, tales como entender información difícil de encontrar en textos con los que se tiene poca familiaridad, o demostrar comprensión de la información presentada en dichos textos, o inferir qué información en dichos textos es relevante para una tarea de resolución de problemas. A la vez, sólo ese ínfimo porcentaje de estudiantes brasileños o mexicanos puede evaluar críticamente y formular hipótesis con base en conocimientos especializados, o asimilar conceptos contrarios a las expectativas de sentido común. Estos bajísimos porcentajes de estudiantes que pueden leer con comprensión satisfactoria hay que compararlos con el 10% como promedio en la OCDE, el 17% en Canadá y el 12% en Estados Unidos⁶.

Otras investigaciones internacionales comparadas de niveles de logro académico muestran que los estudiantes latinoamericanos obtienen los más bajos puntajes. Esto incluye un análisis de lectura realizado en 1989, en el que los estudiantes de Venezuela que iniciaron su educación a comienzos de los ochenta obtuvieron resultados entre los peores del mundo⁷, así como un estudio de matemática y ciencia llevado a cabo en 1991, en el que alumnos brasileños que también iniciaron su educación a comienzos de los ochenta obtuvieron desempeños inferiores a sus pares de Corea, España, Estados Unidos, Portugal y Taiwán⁸.

Un trabajo comparado del desempeño de alumnos de cuarto grado llevado a cabo por la UNESCO en 12 países latinoamericanos, es decir, de estudiantes que iniciaron su escolarización en los noventa, muestra que los resultados fueron bastante parecidos en todos los países de la región; las diferencias en los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de lectura y matemática entre los países alcanzaron menos de una desviación estándar⁹.

Los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes chilenos, colombianos y mexicanos que iniciaron su escolarización en la década de

⁶ Ver OCDE, 2001, *Knowledge and Skills for Life*, París.

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

⁸ ETS, 1992.

⁹ UNESCO-OREALC, 1998, *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados en tercero y cuarto grado*, UNESCO. Santiago.

los ochenta se confirmaron en el Tercer Estudio de Matemáticas y Ciencias (TIMSS). Este estudio, que evaluó el desempeño académico de los alumnos en 39 países del mundo de séptimo y octavo grados a comienzos de los noventa, muestra que sólo los de Sudáfrica, con su larga historia de discriminación racial expresada en bajísimas oportunidades educativas para los negros, tienen niveles de desempeño ligeramente más bajos que los de Colombia. En una escala de 800 puntos, los colombianos de séptimo grado obtuvieron como promedio 369 puntos en matemáticas, comparados con los 484 en el conjunto de los 39 países, con 476 en Estados Unidos y con 494 en Canadá¹⁰. Los resultados de la prueba de ciencias de octavo grado fueron igualmente bajos, promediando 411 puntos entre los colombianos, en relación con un promedio de 516 para el conjunto de los países. De nuevo sólo los estudiantes de Sudáfrica obtuvieron puntajes inferiores a los de los colombianos¹¹.

Colombia comparte estos bajos niveles de desempeño con otros países latinoamericanos que participaron en dicho estudio: Chile y México. México se retiró al conocer resultados preliminares que indicaban que sus estudiantes tenían desempeños que se encontraban entre los más bajos del mundo. Chile participó en una segunda convocatoria de este estudio, obteniendo promedios de 392 en matemáticas y de 420 en ciencias, muy por debajo del promedio internacional en esta segunda convocatoria, de 487 y 488 puntos respectivamente¹².

Son los estudiantes pobres, los que viven en aldeas rurales, los indígenas y los mulatos quienes tienen los más bajos niveles de aprendizaje, y, en consecuencia, los que cuentan con menores oportunidades de acceder a la escuela secundaria y a la universidad. Como he señalado, es el acceso a estos niveles educativos superiores el que permite desarrollar más confianza interpersonal y mayores actitudes democráticas y competencias, que brindan mejores oportunidades de acceso a empleos productivos.

¹⁰ A. Beaton, I. Mullis, M. Martin, E. Gonzalez, 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 A. Beaton, I. Mullis, M. Martin, E. Gonzalez, 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.

Una encuesta llevada a cabo en 1998 entre 3.396 adultos en Costa Rica, Chile y México, demuestra claras diferencias en las oportunidades de acceso a la educación de las personas blancas, morenas y mulatas. Mientras que un mayor porcentaje de las morenas y mulatas (29%) consideraba la igualdad como el derecho político más importante, sólo un 20% de las blancas lo estimaba así, reflejo tal vez de la diferente percepción de tales grupos sobre cuánta igualdad existe ya para ellos en sus oportunidades.

Al evaluar su confianza en las escuelas, mientras que el 50% de las personas blancas indicaron tener mucha confianza en las escuelas, sólo el 41% de las morenas y mulatas expresaron la misma confianza¹³. La propia encuesta reveló enormes diferencias en el nivel educativo de distintos grupos raciales, que son muy superiores en México que en Costa Rica o en Chile. Así, en México, entre las personas blancas, el 22% tenía entre 1 y 6 años de escolaridad, el 32% educación secundaria y el 41% educación superior. Entre las morenas, las cifras respectivas eran 36% con educación primaria, 38% con secundaria y 24% con superior. Entre los indígenas, el 53% tenía alguna educación primaria, el 30% secundaria y el 11% superior. Es decir, la probabilidad de tener educación superior era cuatro veces mayor para una persona blanca que para una mulata, y dos veces mayor que para una indígena. En Costa Rica, en cambio, la probabilidad de tener educación superior era dos veces más alta para una persona blanca que para una mulata o morena; en Chile, la probabilidad de tener educación superior era la misma para una persona blanca que para una morena, y tres veces superior que para una mulata¹⁴.

Lograr que los hijos de los pobres tengan acceso a la 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, habida cuenta que uno de los factores que más incide 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

¹³ Miguel Basanez y Pablo Paras, «Color and Democracy in Latin America», en Rodric Ai Camp, 2001, *op. cit.*, pp. 139-153, cuadro 2, p. 141.

¹⁴ Ídem, cuadro 3, p. 145.

reciban de sus familias y de sus maestros. Para aquellos estudiantes que son los primeros en sus familias en acceder a un nivel educativo, tener buenos maestros es mucho más importante que para quienes tienen en casa gente que comprende lo que se espera de ellos en la escuela, que pueden conectar las demandas de un curso específico con la futura trayectoria educativa de los estudiantes, y quienes pueden apoyar a los niños a integrar los pequeños logros y fracasos diarios asociados a la cotidianidad de la escuela en un plan a largo plazo, para lograr las aspiraciones personales y profesionales del estudiante.

Los buenos maestros para los estudiantes que son los primeros en sus familias en acceder a un curso o a un nivel educativo son aquellos que 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 alumnos puedan integrar el conjunto de significados que forman parte de su experiencia, sino que pueden atenderlos como personas integrales, comprendiendo y atendiendo sus necesidades de desarrollo emocional y social, y que pueden ayudarles explícitamente a construir elevadas aspiraciones sobre su propio futuro, a desarrollar marcos de referencia éticos para orientar sus vidas en el contexto de las comunidades y sociedades en las que están integrados, y a erigir un plan graduado de logros académicos y personales para satisfacer sus aspiraciones y para 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 alumnos de tercero y cuarto grados de primaria cuyos tutores (las personas señaladas como jefes 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, el 15% de los alumnos tiene tutores que no han completado la primaria, con un 32% adicional que apenas lo ha hecho. Es decir, casi la mitad de los alumnos procede 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 del 67% en escuelas públicas en ciudades grandes, y muy superior en zonas rurales (84%).

CUADRO 8
Niveles de educación de los tutores de estudiantes de 3.º y 4.º de primaria en varios países de América Latina en 1998 (porcentajes)

	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria inc.	Secundaria comp.	Superior inc.	Superior comp.
Ciudades de más de 1 millón de habitantes. Escuelas públicas							
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%
Rep. Dominicana	0%	31%	12%	16%	19%	15%	8%
Honduras	4%	32%	27%	9%	19%	7%	1%
México	0%	19%	25%	41%	8%	3%	4%
Perú	2%	15%	12%	27%	20%	13%	11%
Venezuela	3%	18%	19%	26%	22%	4%	7%
Ciudades de más de 1 millón de habitantes. Escuelas privadas							
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%
Rep. Dominicana	0%	14%	9%	11%	16%	20%	29%
Honduras	0%	5%	6%	9%	33%	22%	24%
México	0%	2%	11%	27%	19%	10%	32%
Perú	0%	1%	3%	11%	9%	21%	54%
Venezuela		11%	9%	27%	22%	11%	20%
Ciudades entre 2.500 y 1 millón de habitantes. Escuelas públicas							
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%
Rep. Dominicana	4%	33%	12%	21%	15%	8%	7%
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%
Venezuela	4%	23%	21%	23%	14%	9%	7%

(sigue CUADRO 8)

	Sin instrucción	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria inc.	Secundaria comp.	Superior inc.	Superior comp.
Ciudades entre 2.500 y 1 millón de habitantes. Escuelas privadas							
Argentina	1%	5%	11%	12%	21%	18%	32%
Bolivia	5%	18%	13%	14%	19%	12%	18%
Brasil	3%	24%	6%	9%	30%	9%	19%
Chile	0%	10%	9%	19%	32%	9%	21%
Colombia	0%	12%	8%	19%	24%	13%	24%
Rep. Dominicana	1%	35%	15%	16%	25%	5%	2%
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%
Venezuela		14%	9%	15%	16%	15%	31%
Ciudades de menos de 2.500 habitantes (zonas rurales). Escuelas públicas							
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%
Rep. Dominicana	5%	49%	14%	14%	9%	5%	3%
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%
Venezuela	10%	40%	22%	17%	9%	2%	2%

FUENTE: Cálculos propios sobre datos recogidos por UNESCO-OREALC en la encuesta realizada 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?

Tres explicaciones muy extendidas en nuestros días sobre los menores logros educativos de los hijos de los pobres se centran en el funcionamiento del cerebro, en el papel de la familia y en las influencias del vecindario, de la comunidad. Dichas explicaciones se sustentan en que hay una base material, neurológica, del funcionamiento mental que no es igual en todas las personas; esta es una reedición contemporánea

del viejo adagio «lo que natura non da, Salamanca non lo presta». Las explicaciones culturales sobre la influencia de la familia indican que los chicos están sólo una parte relativamente corta de sus vidas en la escuela. El tipo de estimulación que reciben en casa, en la época crucial entre el nacimiento y el comienzo de la escolaridad y en las horas en que no están en la escuela, son fundamentales para el desarrollo de habilidades cognoscitivas y para su desarrollo emocional y social. Finalmente, las explicaciones que hablan 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, los incentivos que inciden sobre los estudiantes, juegan un papel que favorece u obstaculiza el tipo de trabajo intelectual valorado por la escuela. Lo que ninguna de estas explicaciones hace es dar cuenta de la función que desempeñan los maestros en promover el éxito escolar de los chicos. Al alejarse de la escuela, tales 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.

3. LA IMPORTANCIA DE LA BUENA ENSEÑANZA

32

Los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes en las escuelas de América Latina, y los deficientes porcentajes de alumnos que completan la educación primaria y acceden a la secundaria, se deben, en parte, a que la calidad de la enseñanza es pobre. 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 explica; este porcentaje es mayor en las escuelas públicas que en las privadas y en las zonas rurales más que en las urbanas.

Si los estudiantes más pobres, aquellos cuyos padres tienen menores niveles educativos, fuesen los que tuvieran más bajos niveles de rendimiento escolar, o los que expresaran que no entienden las explicaciones de sus maestros, sería difícil dilucidar en qué medida estos bajos niveles de aprovechamiento reflejan características de la enseñanza que reciben o las diferencias en su capacidad de aprender. Sin embargo, existen estudiantes entre aquellos cuyos 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 currículo.

CUADRO 9
Porcentaje de alumnos de tercero y cuarto grados
de primaria que entiende lo que el maestro explica

Entienden lo que el maestro explica						
	Todo	Algunas cosas	Nada	Todo	Algunas cosas	Nada
Ciudades de más de 1 millón de habitantes						
	Escuelas públicas			Escuelas privadas		
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%
Rep. Dominicana	67%	31%	2%	69%	30%	1%
Honduras	71%	27%	2%	66%	30%	3%
México	60%	39%	1%	66%	33%	1%
Perú	63%	35%	2%	56%	43%	1%
Venezuela	65%	35%	1%	74%	26%	1%
Ciudades entre 2.500 y 1 millón de habitantes						
	Escuelas públicas			Escuelas privadas		
Argentina	61%	37%	2%	57%	41%	2%
Bolivia	65%	32%	2%	69%	30%	1%
Brasil	52%	47%	1%	53%	47%	0%
Chile	51%	47%	2%	50%	49%	1%
Colombia	62%	36%	2%	64%	35%	0%
Cuba	86%	13%	0%	0%	0%	0%
Honduras	63%	34%	3%	62%	31%	7%
Rep. Dominicana	64%	34%	2%	70%	30%	0%
Honduras	62%	36%	1%	60%	40%	0%
México	74%	24%	2%	71%	28%	1%
Perú	64%	33%	3%	69%	30%	1%
Venezuela	71%	26%	3%	61%	37%	1%
Ciudades de menos de 2.500 habitantes (zonas rurales)						
	Escuelas públicas					
Argentina	57%		40%		3%	
Bolivia	60%		37%		4%	
Brasil	49%		49%		2%	
Chile	52%		45%		3%	
Colombia	54%		45%		1%	
Cuba	87%		13%		0%	
Rep. Dominicana	63%		35%		2%	
Honduras	68%		30%		2%	
México	60%		39%		1%	
Paraguay	63%		33%		4%	
Perú	53%		44%		3%	
Venezuela	62%		37%		1%	

FUENTE: Cálculos propios sobre datos recogidos por UNESCO-OREALC en la encuesta realizada a una muestra de escuelas para evaluar la calidad de la educación, 1998.

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

	Logro en una prueba de español		Brecha bajo / alto rendimiento
	Bajo	Alto	
Aprendo mucho en la escuela	60%	69%	115,00%
Mi maestro quiere que aprenda mucho	77%	90%	116,88%
Entiendo a mi maestro	43%	51%	118,60%
Cuando no entiendo mi maestro me ayuda	53%	64%	120,75%
Mi maestro 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%
Porcentaje de niñas	48%	55%	114,58%
Porcentaje que trabajan	26%	19%	73,08%
Porcentaje que han repetido grado	41%	33%	80,49%

Basado en una prueba estandarizada de español y en cuestionarios hechos a una muestra nacional representativa de niños. Los alumnos de bajo rendimiento fueron aquellos que contestaron correctamente nueve o menos preguntas en la prueba de 26 ítems, quienes

CUADRO 11
Porcentaje de alumnos de tercero y cuarto grados de primaria
que tienen materiales básicos de aprendizaje

	Libro de		Cuadernos		Lápices			
	Lenguaje	Matemática	Cuadernos	Lápices	Lenguaje	Matemática	Cuadernos	Lápices
	Ciudades de más de 1 millón de habitantes							
	Escuelas públicas				Escuelas privadas			
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%
Rep. Dominicana	57%	57%	81%	89%	68%	62%	86%	91%
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%
Venezuela	71%	73%	83%	80%	81%	60%	91%	89%
	Ciudades ente 2.500 y 1 millón de habitantes							
	Escuelas públicas				Escuelas privadas			
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%
Rep. Dominicana	57%	60%	82%	88%	63%	47%	64%	73%
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%
Perú	48%	53%	82%	89%	62%	62%	80%	85%
Venezuela	76%	80%	91%	91%	84%	81%	86%	90%
	Ciudades de menos de 2.500 habitantes (zonas rurales)							
	Escuelas públicas							
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%	
Rep. Dominicana	53%		59%		77%		85%	
Honduras	74%		75%		83%		90%	
México	96%		93%		95%		96%	
Paraguay	75%		68%		84%		82%	
Perú	46%		46%		75%		85%	
Venezuela	70%		75%		85%		83%	

representaron la mitad de los 5.559 estudiantes cuyas madres son analfabetas. Los alumnos de alto rendimiento fueron aquellos que contestaron correctamente la mitad o más de las preguntas de la prueba, quienes representaron el 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, 6-9 marzo, 2002.

En este estudio encuentro 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 de la confluencia de varios factores que como un sistema facilitan o no que los maestros enseñen bien. Estos factores incluyen 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 de los docentes sobre las capacidades de los alumnos.

Sin embargo, los estudiantes cuyos padres tienen más bajos niveles educativos tienden a concentrarse en centros en los que no existen todos los elementos de este sistema simple. Como resultado, enseñar bien es más difícil y menos frecuente. Esa es la explicación del alto fracaso educativo de los hijos de los pobres.

4. LA IMPORTANCIA DE LA BUENA ENSEÑANZA Y DE 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 de los problemas educativos de América Latina es relativamente sencilla. Hay que hacer que los maestros enseñen bien, especialmente los que instruyen a los hijos de los pobres. Sin embargo, para lograr esto será necesario entender cuáles son las ideas que compiten con tal propósito. Existen tres grupos de ideas: en primer lugar, frente a quienes consideran que la prioridad de los sistemas educativos debe ser la educación de los hijos de los pobres, hay quienes opinan que lo mejor que dichos sistemas podrían hacer sería promover el desarrollo de una educación de muy 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 de 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 considera la educación como un mecanismo para construir un orden social más incluyente¹⁵.

Así, en una publicación de 1991 del Consejo Nacional de Educación de Venezuela, país que había hecho 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 tercera parte de la población, porque esta tercera parte saca al país adelante¹⁶.

En los años ochenta y noventa adquieren mucha fuerza en América Latina 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 es percibida como «populista», según lo refleja el siguiente texto tomado 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 similares¹⁷.

¹⁵ Para un desarrollo de esta tesis véase F. Reimers (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 núm. 02/03-2.

¹⁶ Arturo Uslar Pietri (1991): «Las dos opciones del arcángel», Consejo Nacional de Educación, septiembre 6, 1991, p. 16.

¹⁷ Armando Montenegro: *An Incomplete Educational Reform: the case of Colombia*. Washington, D.C. World Bank. Human Capital Development and Operations Policy. N.d. pp. 9-10. (Énfasis mío).

Un segundo conjunto de ideas que compite con la tesis simple de que para que los pobres aprendan hay que enseñarles mejor en la escuela, es aquel que postula que para perfeccionar 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 en descentralización, supone que los profesores pueden enseñar bien y que no lo hacen por falta de incentivos. Dicha visión reemplaza el énfasis en expandir la oportunidad en el acceso a la educación, por un énfasis en mejorar su calidad para quienes ya han logrado el acceso a la escuela, circunstancia que caracterizó las políticas educativas de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta.

La crisis de la deuda externa de los años ochenta paralizó el impulso que distinguió a los sistemas educativos en la época dorada de las tres décadas anteriores, las de las reformas. En muchos países, el deterioro en las condiciones de trabajo de los docentes se tradujo en abandonos masivos de la profesión por parte de los maestros más calificados; las autoridades educativas, que no sabían cómo iban a cubrir las nóminas del mes siguiente, perdieron la capacidad de imaginar el futuro. Pero los daños a la educación no se circunscriben a las condiciones que impone la nueva austeridad; junto con los ajustes fiscales, cobra nuevo vigor el proyecto educativo excluyente de vieja data. Se popularizan en la región ideas educativas que grupos igualmente conservadores promueven en otras latitudes. Ese nuevo conjunto de ideas reemplaza el lugar que había tenido la preocupación por aumentar la igualdad de oportunidades educativas, expresada en la expansión educativa con la consiguiente movilidad intergeneracional, y por una preocupación por alinear mejor a los sistemas educativos con las demandas de la economía para afinar la competitividad de las naciones. La preocupación por la eficiencia también se extiende, bajo el supuesto de que el problema no consiste en cuánto se gasta en educación, sino cómo se gasta.

Bajo estas nuevas prioridades se inician cambios educativos que buscan mejorar la eficiencia en la gestión educativa y en facilitar la excelencia. Se transfiere la responsabilidad por la gestión educativa a los estados, a los municipios, y, en algunos casos, a los establecimientos. Se promueve la autonomía de las escuelas. Se impulsan experimentos de privatización de la educación. Se inspira el desarrollo de sistemas de medición de la calidad bajo la hipótesis de que medirla redundaría en su mejoramiento. El supuesto en que se basan estas reformas en la gestión de la educación es el de 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 presume así que si las comunidades tuviesen la autoridad para despedir a los maestros perezosos, que si los directores de escuelas fuesen elegidos por las comunidades, que si las escuelas tuviesen la autonomía para formular planes de mejoramiento escolar y recursos para implementarlos, mejoraría la calidad de la instrucción. Las modificaciones en la gestión están orientadas a cambiar los incentivos, con la esperanza de que esto se traduzca en que los maestros enseñen mejor. La preocupación por seguir aumentando el acceso a la educación desaparece.

Es muy difícil caracterizar una región tan heterogénea como América Latina. También las reformas de las últimas dos décadas han sido heterogéneas. Si uno mira el conjunto de la región a lo largo de los últimos veinte años, es fácil describirlo como un popurrí de esfuerzos de cambio que responden a lógicas muchas veces contradictorias. Hay reformas que buscan mejorar la eficiencia de la gestión en educación a través de la descentralización de los servicios, mientras otras buscan aumentar las contribuciones de las comunidades mediante la privatización o valiéndose de ensayos que promueven la autonomía de la escuela. Existen proyectos que buscan apoyar la tarea de los maestros con la provisión oportuna de materiales didácticos de calidad y ayuda pedagógica. Hay ensayos que promueven la capacidad de los equipos docentes en la escuela para crecer como organización. Se cuenta con experimentos de concentración de recursos y de apoyo técnico a las escuelas de mayor vulnerabilidad para mejorar su calidad. En fin, hay de todo. También existen iniciativas orientadas a reducir las brechas que hoy caracterizan las oportunidades de aprendizaje de niños de distinto origen social, mediante la expansión en el acceso a los niveles que más importan para la movilidad social, así como a través del apoyo pedagógico para mejorar la calidad de las instituciones donde estudian dichos niños. Por último, están las ideas acordes con el modelo conservador, que buscan mejorar la eficiencia en la gestión sobre otros objetivos educativos, y que privilegian los mecanismos de mercado para asignar recursos educativos.

A la vez, conviene distinguir dos momentos en las últimas décadas para continuar tratando de avanzar en la difícil tarea de generalizar acerca de la situación en la región. Uno es el marcado por la acometida del movimiento neoconservador de comienzos de los ochenta, que coincide con la crisis de la deuda externa y con los primeros programas de ajuste estructural. En ese momento los principales rasgos del escenario educativo son el desmantelamiento de los sistemas exis-

tentes por su quiebra financiera, la desmoralización del personal, y la introducción de reformas de gestión y de evaluación de resultados. El otro momento, que se expresa más bien durante los noventa, refleja la incorporación de proyectos educativos más interesados en la equidad. A pesar de la insuficiencia de los esfuerzos que se inician y de las contradicciones entre las diversas acciones que se llevan a cabo en muchos países de la región, resultan muy positivos al recuperar espacios para la innovación educativa y al crear un nuevo clima democrático que permite empezar a evaluar y a discutir los resultados de estas reformas en sus fortalezas y en sus deficiencias. En tal sentido, es conveniente que haya reformas educativas cuyos resultados se puedan evaluar –aunque sea de manera insuficiente–, y que exista un clima propicio así como la motivación de múltiples interlocutores que permitan la incipiente discusión democrática de dichos resultados.

Según esa perspectiva, la evaluación de los componentes orientados a fortalecer la equidad de tales reformas sugiere¹⁸ que las condiciones de las escuelas se perfeccionan con más materiales pedagógicos y con mejor infraestructura. La moral de los docentes progresa. El acceso, la permanencia y las tasas de eficiencia terminal aumentan. Las prácticas pedagógicas no se modifican. Los resultados del aprendizaje medidos con pruebas de conocimientos no cambian o cambian muy poco. Hay grandes brechas entre la retórica de la política y su implementación.

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, y que han enfatizado modificaciones estructurales en la gestión a pesar de la poca evidencia de la conexión entre cambios estructurales y cambios en la cultura escolar y en la práctica pedagógica. Como resultado, la agenda educativa y la agenda para la decisión se han visto sobrecargadas, se ha perdido el norte de la equidad, y la capacidad institucional resulta limitada para lograr satisfactoriamente tantos objetivos.

Del mismo modo, las reformas han estado enmarcadas en otras más globales que buscan contener el gasto público, lo que significa que

¹⁸ Para una discusión de las reformas orientadas a mejorar la equidad véase Fernando Reimers (2001), *Unequal Schools, Unequal Chances*. Cambridge, MA, Harvard University Press. También Fernando Reimers: «Compensatory Education Policies and Programs in Latin America», en James Guthrie (ed.), *Encyclopedia of Education*, Second Edition. Nueva York, Macmillan. (En prensa).

los países de América Latina invierten mucho menos en términos absolutos y relativos en educación que los de la OCDE. A finales de siglo estos últimos invertían, en promedio, el 19% del producto nacional bruto per cápita por alumno de primaria, que coincidía con el nivel relativo de gasto en Estados Unidos, comparándolos con el 12% en Argentina y Brasil, el 17% en Chile y el 11% en México, Perú y Uruguay¹⁹.

También es necesario reconocer que los componentes compensatorios de las reformas han tenido costos más o menos bajos en relación con las desigualdades en el gasto por alumno (público más privado), y en relación con el total del gasto educativo. Estas políticas compensatorias reflejan un modelo de decisión en el que las 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. La experiencia muestra que el desarrollo de la capacidad profesional de los docentes es el eslabón más débil de las reformas.

Los bajos niveles de logro alcanzados en las comparaciones internacionales por los estudiantes latinoamericanos que iniciaron su escolarización en los ochenta y en los noventa sugieren que quizás los supuestos en que se basaron las reformas durante los últimos veinte años estuvieron equivocados; que tal vez el problema no consistía en cambiar los incentivos de los maestros a través de una serie de reformas administrativas y de gestión; que a lo mejor los maestros no tenían las competencias ni las condiciones para enseñar en profundidad destrezas fundamentales de comunicación, aritméticas o científicas.

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

Con independencia del reciente interés por las políticas compensatorias y por la equidad como objetivos educativos, existe 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, reflejos de ambos proyectos, en una

¹⁹ OCDE. *Education at a Glance. OECD Indicators*, 2001. París, OCDE-Center for Educational Research and Innovation, p. 68.

misma propuesta de cambio. Una es la que 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. Eso significa desarrollar habilidades para vivir en comunidad, en democracia, en solidaridad, y con las competencias necesarias para ser efectivos en las esferas familiar, laboral y ciudadana. Significa también que la escuela tiene una función política y cívica. Una perspectiva más restringida considera que el papel principal de las escuelas consiste en contribuir a desarrollar la productividad de las personas para permitir que los países compitan en una economía global. Desde tal óptica, es importante que algunas personas consigan altos niveles de excelencia en un rango limitado de habilidades, matemática y ciencias.

Es posible plantear dos objetivos alternos para la educación: reproducir el pasado y conservar el orden existente, y construir un futuro diferente. ¿En colectivos de gran desigualdad es posible que la escuela propicie sociedades más equitativas? Sí lo es. Por ejemplo, las escuelas pueden ser los espacios en donde los estudiantes aprendan relaciones de género más equitativas, inclusive en sociedades en las que 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 en las que existen grandes desigualdades basadas en la raza de las personas y con una abierta discriminación. Las escuelas pueden enseñar prácticas democráticas, incluso en sociedades con fuerte autoritarismo. En las escuelas puede aprenderse a razonar éticamente y a actuar con solidaridad, aunque se trate de sociedades en las que existen prácticas generalizadas de corrupción o en las que hay mucha fragmentación del tejido social. Pero, como es natural, sólo desde las escuelas no se construyen mejores sociedades.

Las escuelas pueden formar personas con espíritu y con actitudes democráticas, pero no garantizan la democracia; las pueden formar con la capacidad de tener alta productividad y eficacia, pero no generar oportunidades de empleo para esas personas. Las escuelas juegan un papel en la recreación, en el cambio de prácticas y en los valores culturales, pero comparten ese papel con otras instituciones sociales, de manera que las escuelas que enseñan 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 condiciones son necesarias, pero no suficientes, para que ocurran otros cambios sociales. Obviamente, la productividad agregada de una sociedad sería superior si descansara sobre el esfuerzo y el talento de todas las personas, sin distinciones de origen social o cultural. El sistema educativo puede desarrollar al máximo tales talentos, pero eso no garantiza que dichas personas tengan acceso a áreas de desempeño donde el sistema se encuentre controlado por criterios no meritocráticos.

El objetivo más importante que pueden tener las escuelas es el de contribuir a crear condiciones duraderas para que las personas vivan en *paz*. Eso es mucho más que vivir en ausencia de *guerra* o de *violencia*. Requiere mejorar la calidad de la educación, sobre todo 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 instrumento de reproducción de las desiguales oportunidades que tienen los niños de distinto origen social, para convertirse en un puente de posibilidades y en un espacio de encuentro y de adelanto para todos los niños. Las escuelas son instituciones que ayudan a desarrollar confianza en otras personas, así como a impulsar una orientación democrática.

En un estudio sobre los factores que inciden en las actitudes políticas de las personas llevado a cabo en 48 países entre 1995 y 1997, se encuentran diferencias significativas en las actitudes democráticas de las personas con distintos niveles educativos, siendo las más democráticas aquellas con mayores niveles de escolaridad²⁰. Igualmente, las

²⁰ 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 a la confianza interpersonal encuentran 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 comprendida entre los 14 y los 18 años tiene un impacto sobre la confianza interpersonal diez veces superior a la 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 tiene acceso a la educación secundaria (*id.* p. 61).

personas con más escolaridad son las que tienen mayor confianza en su prójimo. La confianza interpersonal es un importante predictor de la orientación democrática de las gentes.

Hay quienes hoy están muy angustiados por asegurar la competitividad económica de América Latina. Piensan que una forma de hacerlo es aumentar la productividad de la fuerza laboral, y consideran que esa es tarea de las escuelas. Algunos creen que si tan sólo una parte de los estudiantes latinoamericanos alcanzara niveles de excelencia que les permitiese competir en la economía basada en nuevas tecnologías, eso ayudaría. Viendo los magros resultados de los sistemas educativos latinoamericanos en las comparaciones internacionales, como TIMSS o PISA, este deseo de aumentar la excelencia educativa es comprensible.

Un riesgo asociado a esta óptica es el de 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 aumentarla en un número reducido de competencias (por ejemplo ciencia y matemáticas) y para un número escaso de personas. Pienso que eso tendría un alto costo de oportunidad para quienes se interesan por la igualdad de oportunidades educativas, y creo también que no lograría 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 la 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 hacen a las personas más eficaces y productivas. Las políticas educativas acordes con ese propósito tienen que ser incluyentes, no pueden continuar manteniendo sistemas de *apartheid* educativo donde muchos aprenden muy poco. Además, se debe plantear una visión amplia del tipo preciso de competencias para construir comunidades y sociedades democráticas. Hay competencias individuales necesarias para eso, como incrementar habilidades interpersonales en resolución de conflictos o desarrollar el pensamiento moral. Existen experiencias que tienen que ser integradas en el currículo si la escuela ha de servir para 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 la de brindar igualdad de oportunidades educativas a todos los niños, reconocen que eso significa más que brindar igual oportunidad de matricularse en primer grado²¹. Es esencial apoyar con educación de calidad a los estudiantes a lo largo de todas sus trayectorias educativas²².

¿Qué significa en definitiva educar para la paz y para la democracia en América Latina? Creo que varias cosas interrelacionadas. En primer lugar, que el diálogo sobre los propósitos para los que ha de servir la educación debe estar abierto a la participación de la ciudadanía. Las políticas educativas han de ser concebidas de manera que reflejen la pluralidad de intereses legítimos de una sociedad moderna. En particular, es necesario identificar y desarrollar mecanismos para que los más pobres puedan expresar sus preferencias en relación con lo que desean para la educación de sus hijos. El diseño y la implementación de las políticas educativas han de ser oportunidades cotidianas para desarrollar competencias de negociación, de reconocimiento de intereses diversos, de identificación de oportunidades de mutuo beneficio, de aprender a confiar en los demás a través de experiencias compartidas, de resolver pacífica y productivamente diferencias en el incremento 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. Eso implica el desarrollo de formas de colaboración con organizaciones de la sociedad civil y con organizaciones no gubernamentales, asociadas con las escuelas públicas en el mejoramiento de la oferta educativa. También poner a punto formas de participación de la comunidad en la gestión educativa, más como forma de desarrollar capital social a nivel local que como estrategia para mejorar la efectividad pedagógica de los centros.

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

²¹ La noción de que la igualdad de oportunidades equivale a la de acceso inicial a la escuela domina el ideario público sobre educación en la región.

²² Para una discusión detallada de las políticas orientadas a fortalecer la equidad véase F. Reimers, (2001) (ed.), *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*. Madrid, Editorial Arco/La Muralla.

políticas educativas, cercenan la posibilidad de construir una agenda pública (que 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 de los más pobres.

El desarrollo de renovadas ideas públicas que permitan avanzar en la expansión del proyecto educativo incluyente necesita atender a los desafíos sobre qué deben aprender y cuáles son las formas de garantizar el éxito académico de los estudiantes de grupos marginados. Eso requiere un proceso continuo de investigación y acción; de experimentación comprometida con la invención de formas de recuperar, de reinventar a veces escuelas que actualmente sirven sobre todo para reproducir las desventajas que se derivan del origen social de los estudiantes. También de evaluación rigurosa de estos esfuerzos, para poder acumular conocimientos que permitan ir afinando 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 a la gente cada vez más sofisticada en su conocimiento y comprensión de los problemas educativos, así como de las opciones para intervenir sobre dichos problemas. Esa tarea, la de la construcción de un diálogo democrático y público sobre los desafíos del sistema educativo, si bien es acorde 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 por parte de los funcionarios en 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 Latina²³. Hay quienes actúan aún en esa área como si la información educativa, en particular la que identifica problemas, fuese un secreto de Estado. Limitar el acceso a la información, a la investigación, hace difícil la construcción compartida de conocimientos, 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 complejos sobre los que nadie puede reclamar el patrimonio de la verdad absoluta. Por fortuna,

²³ Ver 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.

las prácticas patrimonialistas están bajo la presión constante de quienes confían en que sólo la transparencia y la discusión plural y franca de los problemas educativos más complicados permitirán reducir la corrupción y la ineffectividad.

En tercer lugar, los programas educativos deben incorporar contenidos que desarrollen habilidades, disposiciones y valores que prefieran la resolución pacífica de los conflictos, que reconozcan y valoren la diversidad de puntos de vista, que prefieran las formas democráticas de organización a las maneras autoritarias, que permitan construir desde la escuela una cultura cívica en la que el recurso a la argumentación razonada sobre la base de evidencia sea preferido como 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, lograr verdaderos cambios de la cultura escolar, requerirá atención decidida y eficaz de la formación de los profesores.

El cambio de los aspectos más importantes del proceso educativo, es decir, de las prácticas que constituyen la cotidianidad de la escuela, tiene vínculos muy tenues con las decisiones de los planificadores educativos, y depende mucho más de las decisiones, de las expectativas y de la práctica de múltiples agentes en la escuela y alrededor de ella, que son independientes de los planificadores y pueden ser también transformadas de manera significativa en el curso de su implantación.

La práctica educativa tiene que ver mucho más con la cultura de la escuela, con la forma en que los maestros definen su papel, con las expectativas recíprocas entre maestros y directivos escolares, y en ocasiones con miembros de la comunidad, que con la práctica de los planificadores educativos tradicionales. Los cambios en educación ocurren como consecuencia de su construcción compartida entre un grupo numeroso de interlocutores, por lo que es necesario edificar espacios de articulación de ese diálogo para poder examinar las consecuencias de las prácticas actuales y considerar posibles prácticas alternativas²⁴.

²⁴ Ver Fernando Reimers y Noel McGinn (2000), *Diálogo Informado*. México. Centro de Estudios Educativos y Asociación de Universidades Encomendadas a la Compañía de Jesús en América Latina.

Ninguno de los cambios propuestos aquí será posible si no se apoya el desarrollo profesional de los maestros. A corto plazo, las formas más importantes de mejoramiento serán las que ocurran en las escuelas como resultado del trabajo de las redes mencionadas antes. Pero hay que atender también al incremento de instituciones especializadas en mejoramiento. Sin fortalecer las instituciones de educación de docentes, las escuelas estarán condenadas a permanecer en manos de maestros que se hacen en la práctica, una práctica sin supervisión ni guía. Es necesario romper la endogamia y la mediocridad de muchas instituciones de formación de profesores, articulándolas en redes, estableciendo incentivos para mejorar su gestión y coordinándolas con instituciones de otras latitudes. Todavía queda mucho por hacer para que estos componentes del continuo educativo pasen a ser la vanguardia de la innovación y de la excelencia.

Por último, con el fin de que las escuelas sirvan para el desarrollo de sociedades incluyentes y democráticas, será necesario que los más pobres 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.