

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 29

Monográfico: *Ética y formación universitaria / Ética e
formação universitária*

Mayo-Agosto 2002 / Maio-Agosto 2002

TÍTULO: *Tres paradojas educativas en América Latina.
Sobre la necesidad de ideas públicas para impulsar las
oportunidades educativas*

AUTOR: *Fernando Reimers*

TRES PARADOJAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA. SOBRE LA NECESIDAD DE IDEAS PÚBLICAS PARA IMPULSAR LAS OPORTUNIDADES EDUCATIVAS¹

Fernando Reimers (*)

SÍNTESIS: En este ensayo identifico tres paradojas sobre la relación entre educación y cambio social en América Latina. La primera es que las escuelas son simultáneamente parte del problema y parte de la solución a los desafíos que confronta esa área. La segunda paradoja es que una evaluación de la historia de los sistemas educativos de la región permite concluir que mucho y poco ha cambiado. La tercera consiste en los magros resultados de los enormes esfuerzos de reforma educativa de las últimas décadas.

Argumento luego que es necesario desarrollar ideas públicas sobre cómo avanzar en las oportunidades educativas. Estas ideas requieren claridad sobre las razones por las que es necesario hacer de la igualdad de oportunidades educativas una prioridad, una identificación de los principales desafíos para lograr dichas oportunidades, y un reconocimiento de las acciones para atender a dichos desafíos. Su carácter de públicas requiere un diálogo democrático informado que permita movilizar coaliciones amplias en apoyo de las mismas.

SÍNTESE: Neste ensaio identifico três paradoxos sobre a relação entre educação e mudança social na América Latina. A primeira é que as escolas são simultaneamente parte do problema e parte da solução aos desafios que confronta essa área. O segundo paradoxo é que uma avaliação da história dos sistemas educativos da região permite concluir que muito e pouco foi mudado. O terceiro consiste nos magros resultados dos enormes esforços de reforma educativa das últimas décadas.

Argumento logo que é necessário desenvolver idéias públicas sobre como avançar nas oportunidades educativas. Estas idéias requerem clareza sobre as razões pelas quais é necessário fazer da igualdade de oportunidades educativas uma prioridade, uma identificação dos principais desafios para lograr tais oportunidades, e um reconhecimento das ações

¹ Este artículo es una versión sintética de uno del mismo título preparado para el Diálogo Regional en Educación del Banco Interamericano de Desarrollo. La versión extensa puede consultarse en la página <<http://gseacademic.harvard.edu/~reimers>>.

(*) Profesor asociado de la Escuela de Postgrado en Educación en la Universidad de Harvard, EE.UU.

para atender tais desafios. Seu caráter de públicas requer um diálogo democrático informado que permita mobilizar coalizões amplas em apoio das mesmas.

1. PRIMERA PARADOJA: LOS DESAFÍOS COTIDIANOS EN AMÉRICA LATINA Y LAS ESCUELAS, ¿PARTE DEL PROBLEMA O DE LA SOLUCIÓN?

La construcción de sociedades democráticas en las que se pueda vivir en paz requiere una seria revisión de la labor de los sistemas públicos de educación en América Latina; en lo que ellos hacen, y en lo que dejan de hacer. No quiere esto decir que las escuelas puedan curar, por sí solas, a las sociedades latinoamericanas de la ingobernabilidad, de la violencia, de la pobreza o de la desigualdad. Sí quiere decir que la práctica de las escuelas puede estar alineada de forma que ellas sean parte del problema o de la solución. Para ser parte de la solución los sistemas educativos de América Latina deben apoyar la promoción de las oportunidades sociales y de la libertad de elegir para todas las personas. Deben permitir a cada ciudadano desarrollar su potencial y su talento al límite de sus capacidades físicas. Deben fomentar la posibilidad de que las personas escojan su destino, impulsando sus habilidades y sus intereses, de forma que cada una sea libre y responsable de elegir cómo quiere vivir.

Hay prácticas sociales que limitan la libertad y el crecimiento del potencial humano. El racismo, por ejemplo, impide a personas de grupos raciales subordinados elegir con libertad dónde vivir, en qué oficio desempeñarse, con quién asociarse. El sexismo institucionalizado, igualmente, limita las opciones de las mujeres en los roles que pueden desempeñar o en el reconocimiento que pueden recibir por el desempeño de dichos roles. La discriminación por condición social de origen limita también las opciones de aquellos que carecen del abolengo necesario para poder desempeñarse en algunos sectores de actividad económica, cultural o política.

Las prácticas discriminatorias de grupos sociales subordinados se extienden, así mismo, a limitar el acceso a las oportunidades educativas que permitirían a esos grupos adquirir las competencias para cuestionar su papel de subordinación y desafiar el orden diferenciador. Así es como en sociedades racistas, por ejemplo, aquellos de etnias subordinadas tendrán oportunidades educativas inferiores, careciendo de acceso a los niveles más importantes para el desempeño de funciones

de conducción, o recibiendo una educación de calidad inferior que reforzará su condición de subordinación limitando sus posibilidades de desarrollo intelectual. De este modo, quienes basan su condición de privilegio en la exclusión de grupos sociales subordinados podrán legitimar su diferente estatus sobre la incapacidad intelectual o sobre la flojera de estos últimos. Un orden social excluyente, que de todos modos sería injusto, adquiere así un barniz de legitimidad gracias a la concupiscencia del sistema de oportunidades educativas, que da la impresión de que la desigualdad resulta de diferencias en el esfuerzo y en los méritos de las personas y no de condiciones sobre las que las personas no pueden ejercer control.

El desafío para quienes aspiran a sociedades más incluyentes en América Latina es romper la concupiscencia de las escuelas con estas formas primitivas de exclusión social, las basadas en la condición social de origen de las personas, en su raza y en su género. Dichas formas operan de maneras más o menos sutiles. Siempre, cuando la oferta educativa en las localidades en que se concentran estos grupos subordinados es muy inferior a la oferta educativa en otras localidades o regiones, por ejemplo con escuelas en malas condiciones físicas, con menor dotación de materiales educativos, con maestras con inferior formación o competencia o con mayor número de niños que atender. La exclusión opera más solapadamente cuando la directora de escuela informa a la madre de un estudiante de estos grupos subordinados, indígenas, inmigrantes del campo o de países vecinos, que no hay cupo, o la remite a otra escuela en la que se concentran estudiantes con características semejantes, o cuando las maestras de esos niños tienen bajas expectativas sobre el potencial académico de ellos niños y enseñan en formas acordes con estas bajas expectativas.

No sería esta la primera vez que las escuelas y los sistemas educativos fuesen el campo de batalla en el que se librara la lucha entre la conservación del orden social y la búsqueda de uno más justo. La historia de los últimos cien años en América Latina es, en buena medida, la historia de la confrontación entre un proyecto educativo excluyente y autoritario y otro incluyente y democrático².

² Fernando Reimers (2002): «The politics of educational inequality», en: *Cambridge Economic History of Latin America*. Editada por Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth y Roberto Cortes Conde. Cambridge, Cambridge University Press (en prensa). Una versión sintética de este capítulo en español fue publicada en la Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, vol. 32, núm. 1.

La idea de que los cambios educativos podrían inducir o apoyar cambios sociales, inspirada en las tesis de J. J. Rousseau, se extiende en América Latina a través de la correspondencia de Simón Bolívar y de sus maestros Andrés Bello y Simón Rodríguez, y posteriormente de Franz Tamayo en Ecuador, Domingo Faustino Sarmiento en Argentina, José Pedro Varela en Uruguay y José Vasconcelos en México, quienes propusieron que la educación podía contribuir a la formación de una nueva identidad en las nuevas repúblicas. En el siglo XX, grandes reformas educativas acompañaron a procesos de significativo cambio político en México durante los años 30, en Bolivia en los 50, en Cuba y Venezuela a comienzos de los 60, en Chile y Perú a finales de esa década. Durante la segunda mitad del siglo el acceso a la educación en todos los niveles se expandió como resultado de los esfuerzos nacionales apoyados por la UNESCO, que promovió el derecho universal a la educación contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como por los Bancos de Desarrollo y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos, y por otros esfuerzos de cooperación en el marco de la Alianza para el Progreso. Contribuyeron a esta expansión la propagación de las tesis que contemplan el capital humano como inversión necesaria para el crecimiento económico. El siglo termina con el proyecto incluyente que ataca el proyecto conservador, que replantea la necesidad de reducir el papel del Estado en la sociedad, el requerimiento de aumentar la eficiencia en la utilización del gasto público y la importancia de promover la competitividad internacional de la mano de obra, y, por ende, la excelencia y la calidad educativas, todo ello en el marco de profundos reajustes en la economía y en el papel del Estado agudizados por la crisis de la deuda externa³.

Es la confrontación entre estos dos grandes proyectos alternativos, el excluyente y autoritario y el incluyente y democrático, la que explica las discontinuidades en las políticas educativas en muchos países de la región, y la consecuente deficiencia en los resultados. La debilidad del proyecto incluyente para movilizar una coalición más amplia, en particular durante los últimos veinte años, resulta también de la débil articulación de ideas claras sobre el potencial y sobre los límites del poder de la educación para apoyar el cambio social, así como de la falta de discusión pública de estas ideas en aras de construir y movilizar una coalición en apoyo de la misma.

³ *Idem.*

2. SEGUNDA PARADOJA: MUCHO HA CAMBIADO PARA QUE TODO SIGA IGUAL

Una revisión de los últimos cien años de la historia educativa de América Latina permite concluir que ha habido cambios impresionantes⁴. El acceso a la educación en todos los niveles ha aumentado considerablemente; con ello, grupos sociales que no habían tenido antes acceso a las instituciones educativas lo han ganado. Eso representa una victoria del proyecto democrático e incluyente. La creación del «Estado docente» representó una poderosa idea pública que animó una efectiva coalición de intereses durante el siglo XX, que incluyó a los nuevos industriales, a los políticos liberales, a las nuevas clases medias emergentes con la creciente urbanización. Dichos procesos de apoyo a la expansión del acceso se ilustraron en Argentina, Chile y Uruguay a comienzos del siglo XX, donde economías exitosas orientadas a la exportación, a la creciente urbanización, a grandes flujos migratorios, crearon las condiciones que asignan al proyecto de una escuela primaria universal un propósito político fundamental: la creación de una identidad nacional y moderna. Los prolongados resultados de ese proyecto fundacional de los sistemas públicos educativos en los mencionados países se reflejan aún en los más altos índices educativos de sus poblaciones en relación con el resto de la región.

El proyecto incluyente avanzó enmarcado en otros cambios políticos significativos durante el siglo, como parte del proyecto revolucionario mexicano a partir de 1920, del proyecto revolucionario en Bolivia en 1952, del democrático en Venezuela a partir de 1958, del socialista de Cuba en 1958, del de consolidación democrática en Costa Rica a fines de los cincuenta, del socialista peruano de 1968 y del socialcristiano de Chile de los sesenta. La inclusión de reformas educativas en proyectos políticos más amplios, la clara articulación de ideas sobre la forma en que la expansión del acceso educativo contribuiría a este proyecto y la inserción de tales ideas en amplias coaliciones en apoyo de las reformas educativas se tradujeron en ideas públicas efectivas en impulsar la acción del Estado en expandir el acceso a la educación.

Estas ideas públicas efectivas sobre la importancia de expandir el acceso educativo fueron apoyadas por diversas influencias supranacionales; la más destacada la del sistema de Naciones Unidas,

⁴ Esta sección se basa en ideas desarrolladas con más amplitud en el trabajo citado en la nota 1.

que movilizó una agenda regional en respuesta al reconocimiento de la educación como derecho humano y a otros compromisos internacionales semejantes⁵. Las tesis del capital humano como inversión así como la idea de que el desarrollo podría ser planificado e impulsado por el Estado, que aparecen durante los años cincuenta, impulsan también los esfuerzos de este en materia educativa en aras de un proyecto incluyente.

La eficacia de tales ideas públicas y la de las coaliciones que ellas animaron está demostrada en la expansión de la escolaridad obligatoria de 5 a 6 años a comienzos de siglo y a 8 a 9 años a finales del mismo, en una impresionante expansión de la matrícula en todos los niveles educativos, en el logro de la universalización del acceso inicial a la escuela y en una significativa reducción del analfabetismo. Dado el gran crecimiento demográfico durante ese período, sus logros son especialmente importantes.

En los años ochenta, en cambio, termina la época dorada de la expansión educativa. La crisis de la deuda externa, el ataque al Estado del Bienestar proveniente de grupos políticamente conservadores, y la falta de renovación de las ideas públicas sobre la importancia del proyecto educativo incluyente devienen en una disminución de la expansión educativa. La fe simple que había impulsado el crecimiento educativo sin precedentes de la época interior, es reemplazada por un cinismo sobre el papel de la educación en el cambio social por múltiples ideas que compiten en la agenda educativa, y por una embestida eficaz del proyecto conservador excluyente. Como resultado de este conjunto de factores, y no sólo de difíciles condiciones fiscales como algunos han señalado, la década de los ochenta es una década perdida desde el punto de vista educativo.

En los últimos años ha habido esfuerzos por realinear la agenda educativa con una agenda política, pero por comparación con los esfuerzos que caracterizaron las grandes reformas educativas del siglo han sido tímidos y sus resultados magros. Se han llevado a cabo por medio de reformadores de la educación que temen hablar de reformas, de intentos por mejorar la equidad buscando también mejorar la competitividad o la eficiencia. La simplicidad de las ideas públicas que habían impulsado la

⁵ El Proyecto Principal de Educación y las reuniones de Ministros de Educación y de funcionarios de alto nivel, así como la asistencia técnica y la formación de redes de intercambios de experiencias, fueron mecanismos utilizados con gran efectividad por la UNESCO, en particular por la Oficina Regional para América Latina, para auspiciar la expansión educativa.

expansión de la oportunidad educativa en épocas anteriores es reemplazada no por ideas públicas más complejas, sino por un verdadero popurrí en el ideario educativo, el cual carece de capacidad para articular y movilizar coaliciones que lo apoyen. La multiplicidad de objetivos que han sobrecargado la agenda educativa durante los últimos diez años esteriliza la eficacia del Estado. El «Estado docente», que expandió las oportunidades educativas en momentos en que la educación fue parte de amplios proyectos políticos, es reemplazado por un «Estado impotente» para hacerse cargo de satisfacer las numerosas demandas que pesan sobre el sistema educativo y para alinear este con los crecientes desafíos de los nuevos tiempos.

El cuadro siguiente muestra cómo durante la segunda mitad del siglo XX la matrícula aumentó significativamente en todos los niveles. Dicho crecimiento fue superior durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, y para las universidades continuó también durante los setenta, pero luego disminuyó en gran medida a partir de 1980. Aun cuando la disminución del crecimiento a nivel primario es comprensible dada la casi universalización del acceso a este nivel, está lejos de ser el caso en educación secundaria y terciaria, donde las tasas brutas de matrícula en 1997 fueron de un 62% y de un 19%, respectivamente⁶.

Matrícula por nivel en América Latina y el Caribe

	1950	1960	1970	1980	1990	1997
Primaria	15	27	44	65	76	85
Secundaria	2	4	11	17	22	29
Terciaria	0,3	0,6	1,6	4,9	7,3	9,4
Aumento porcentual		50-60	60-70	70-80	80-90	90-97
Primaria		80,00%	62,96%	47,73%	16,92%	11,84%
Secundaria		100,00%	175,00%	54,55%	29,41%	31,82%
Terciaria		100,00%	166,67%	206,25%	48,98%	28,77%

FUENTE: UNESCO (2000): *World Education Report*. París, cuadros 3.1, 3.2 y 3.3.

⁶ UNESCO (2000): *World Education Report*. París, p. 116.

Además de la importancia de las prioridades de política, centradas en lograr el acceso inicial a la escuela primaria, dos factores adicionales limitaron la expansión de la escolarización secundaria. Por una parte, la expansión del acceso a primaria se logró con un conjunto de medidas que redujeron la calidad (disminución de la jornada escolar para acomodar varios turnos en los mismos locales, expandiendo al mismo tiempo la carga docente y reduciendo los materiales pedagógicos por alumno); como consecuencia de esto, muchos de los que lograron acceso a la escuela primaria se convirtieron en repitentes crónicos, con lo que el número que culminó la primaria fue una pequeña parte del que ganó acceso inicial a este nivel. Por otra parte, la expansión en el acceso a la secundaria estuvo limitada por decisiones de política, por cuanto el énfasis se había puesto en la universalización del acceso a la primaria y en la alfabetización, una versión minimalista del concepto de igualdad de oportunidades educativas. Haber mantenido el foco del proyecto incluyente en niveles educativos que habían perdido la capacidad para ser los puentes a la mayor movilidad social a fines de la década, explica la paradoja de que mucho ha cambiado pero demasiado poco ha cambiado. Si bien la expansión educativa representó una indudable movilidad educativa intergeneracional –cada generación alcanzó niveles de escolarización superiores a los de sus padres–, está menos claro que tal movilidad tuviera una movilidad económica o social correspondiente, en cuanto los niveles educativos de acceso a las ocupaciones de mayor productividad se habían desplazado a los niveles superiores donde se concentraban los hijos de los grupos de mayor ingreso.

Como resultado de este fenómeno y de que el nivel educativo y social de los padres continuase siendo un fuerte «predicador» de los alcanzados por cada generación, es posible cuestionar si el sistema educativo es ahora un mecanismo de cambio social o uno reproductor y validador de diferencias sociales iniciales entre los niños, dadas las persistentes y obvias diferencias en la oferta educativa a la que tienen acceso distintos grupos sociales.

Teniendo en cuenta el énfasis minimalista del concepto de igualdad de oportunidades educativas, reducido a aspirar a la universalización de la educación primaria y a garantizar únicamente el acceso inicial a la misma, y a pesar de la expansión en la participación educativa durante el siglo XX, los niveles educativos de la población entre 25 y 64 años fueron muy bajos en la región con relación a los de los países de la OCDE. En Brasil, por ejemplo, el 63% de la población había alcanzado

educación primaria o menos y un 13% educación secundaria⁷. En Chile el 31% tenía educación primaria o menos y 26% educación secundaria. En México las cifras respectivas eran 59% y 21%, en Perú 47% y 7% y en Uruguay 53% y 15%. En comparación, el promedio para los países de la OCDE era de 16% con primaria o menos y de 20% con educación secundaria. En Canadá estas cifras eran del 7% y el 13%, y en los Estados Unidos del 5% y el 8%. En otras palabras, mientras que en los países de la OCDE 3 de cada 5 personas habían alcanzado al menos educación secundaria completa (bachillerato), y en Canadá y Estados Unidos 4 de cada 5, esto contrasta con 1 de cada 5 personas en México y Brasil, 1,5 de cada 5 en Uruguay y 2 de cada 5 en Chile⁸).

Mas aún, estos bajos niveles promedio de logro educativo esconden profundas desigualdades en la oportunidad que tienen diversos grupos de ingreso de alcanzar dichos niveles, lo que sugiere que hay estructuras de oportunidad muy diferentes para los distintos grupos de ingreso, que se traducen en distintos perfiles de logro educativo.

Hay también disparidades en el perfil educativo de los diversos grupos étnicos. En Brasil, por ejemplo, las personas blancas entre 25 y 60 años de edad tienen en promedio 7 años de escolaridad, comparados con apenas un poco más de 4 para los afrobrasileños. En Guatemala, los indígenas tienen en promedio 2 años de escolaridad, comparados con más de 5 en promedio para los no indígenas. En Perú, las personas indígenas alcanzan en promedio menos de 6 años de escolaridad, comparados con más de 9 para los no indígenas. En Bolivia, los indígenas tienen 4 años de escolaridad, comparados con 9 entre los no indígenas⁹.

Junto con las brechas en los niveles de escolaridad que se alcanzan en distintos grupos de ingreso y entre los niveles educativos promedio de América Latina y de los países de la OCDE, las escuelas de la región no brindan a los estudiantes la oportunidad de desarrollar competencias cognitivas esenciales para funcionar en economías basadas en el conocimiento.

⁷ Me refiero a los tres años de educación secundaria inicial, actualmente incluidos en la mayoría de los países como parte del ciclo básico de educación obligatoria.

⁸ Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (2001): *Education at a Glance. OCDE Indicators*. París, OCDE-Centro de Investigación e Innovación Educativa, p. 43.

⁹ IDB (2001): «Measuring social exclusion: results from four countries», citado en PREAL: *Quedándonos atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Washington, D. C., p. 10.

Un estudio de los niveles de conocimientos y de destrezas de los estudiantes de 15 años en los principales países industrializados, realizado en el año 2000, evaluó en qué medida los estudiantes cercanos a la culminación de la educación obligatoria habían adquirido los necesarios para una participación integral en la sociedad. En promedio, el desempeño de los estudiantes de Brasil y de México en sus habilidades de lectura, matemáticas y ciencias era el más bajo de los niveles de todos los estudiantes que participaron en el estudio en 31 países¹⁰. Estas diferencias eran estadísticamente importantes y de gran significación práctica. En una escala de 800 puntos para evaluar la comprensión lectora, por ejemplo, los estudiantes brasileños obtuvieron en promedio 396 puntos, y los mexicanos 422, muy por debajo de los promedios en Canadá (534 puntos), Corea (525) o Estados Unidos (504). En Brasil el 23% y en México el 16% de los estudiantes apenas alcanzaron los niveles básicos de competencia lectora, consistentes en leer palabras con fluidez, identificar una información en un texto, reconocer el tema principal de un texto o establecer una relación simple entre un pasaje y un hecho de la vida cotidiana. Estos niveles básicos de lectura fueron alcanzados por el 6% del total de los estudiantes participantes en el estudio en los 31 países, por el 2% de los estudiantes en Canadá y por el 6% en los Estados Unidos.

En otro orden, apenas el 0,6% de los estudiantes brasileños y el 0,9% de los mexicanos fueron capaces de demostrar capacidades sofisticadas de lectura que involucraran destrezas vitales en economías basadas en el conocimiento, tales como procesar información que es difícil de encontrar en textos no familiares, demostrar comprensión detallada de dichos textos e inferir qué información en el texto es relevante para una tarea, así como poder evaluar y formular hipótesis críticamente, basándose en conocimiento especializado e integrando conceptos que pueden ser contrarios a las expectativas. Comparándolos, el 10% de los estudiantes en los 31 países participantes en el estudio en promedio, 17% en Canadá y 12% en los Estados Unidos, demostraron esos niveles sofisticados de comprensión lectora¹¹.

Además de esos alarmantes bajos niveles de comprensión lectora de los estudiantes brasileños y mexicanos, la distribución de

¹⁰ OCDE-PISA (2002): *The OECD program for student assessment*. <<http://www.pisa.oecd.org/>> 11 de junio de 2002.

¹¹ OCDE-PISA (2002): *The OECD program for student assessment*. <<http://www.pisa.oecd.org/>> 11 de junio de 2002.

puntajes en cada uno de estos países es altamente desigual, tanto como en los restantes países de la OCDE. El coeficiente de desigualdad¹² es del 22% en Brasil y del 20% en México, el mismo que para el conjunto de los países de la OCDE en promedio.

Existen diferencias igualmente grandes en las habilidades matemáticas y científicas de los estudiantes brasileños y mexicanos con relación a los de sus pares en el resto de los países participantes en el estudio.

Estos resultados son acordes con los de otro estudio internacional de matemática y ciencia en 39 países (el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, TIMSS). En una escala de 800 puntos, los estudiantes colombianos obtuvieron en promedio 369 en matemáticas, comparados con un promedio en el conjunto de los 39 países de 484, y con un promedio de 476 en Estados Unidos y de 494 en Canadá. Entre todos los países, sólo los estudiantes de Sudáfrica, un país que padece la pesada carga histórica de décadas de severa discriminación racial institucionalizada, tuvieron puntajes ligeramente inferiores a los de los colombianos¹³. Los resultados en la prueba de ciencias fueron igual de bajos, promediando 411 puntos entre los estudiantes 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 colombianos¹⁴.

México fue el otro país latinoamericano que participó en el estudio de TIMSS mencionado, pero 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 administración de este estudio, obteniendo promedios de 392 puntos en matemáticas y 420 en ciencias, muy por debajo del promedio

¹² El coeficiente de desigualdad es la razón de la desviación estándar de estos puntajes sobre su promedio, por lo que permite hacer una comparación entre distribuciones distintas.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

internacional en esta segunda administración, de 487 y 488 respectivamente¹⁵.

Otros estudios internacionales comparados de niveles de logro académico muestran con reiteración que los estudiantes latinoamericanos obtienen los más bajos puntajes. Esto incluye un estudio de lectura realizado en 1989, en el que los estudiantes de Venezuela obtuvieron resultados entre los más bajos en el mundo¹⁶, así como un estudio de matemática y ciencia llevado a cabo en 1991, en el que estudiantes brasileños alcanzaron desempeños inferiores a sus pares en Corea, España, Estados Unidos, Portugal y Taiwán¹⁷.

No existe razón para pensar que aquellos países que no han participado en este tipo de comparaciones internacionales obtendrían resultados superiores a los mencionados aquí. En un estudio comparado llevado a cabo por la UNESCO en 1998 sobre el desempeño estudiantil de alumnos de cuarto grado en 12 países latinoamericanos, las diferencias entre estos últimos fueron de menos de una desviación estándar; sólo los estudiantes de Cuba obtuvieron resultados más altos que los de los restantes países latinoamericanos. Los que siguieron a Cuba en altos rendimientos fueron Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, que, como hemos visto, obtuvieron los resultados más bajos en comparaciones internacionales¹⁸.

3. TERCERA PARADOJA: LAS REFORMAS EDUCATIVAS DE LA ÚLTIMA GENERACIÓN. MUCHO RUIDO Y POCAS NUECES

Algunos observan los bajos niveles educativos en América Latina, las enormes brechas educativas que separan a distintos grupos de la sociedad, la secular dificultad en lograr viejas aspiraciones de democratización educativa, y concluyen que estas reflejan el abuso de elites políticas y burocráticas del poder delegado en ellas, señalando que es la aprehensión del ejercicio del poder educativo para servir a fines privados

¹⁵ Beaton, *et al* (2000).

¹⁶ W.B. Elley (1992): *How in the World do Students Read?* Newark (Delaware), International Reading Association.

¹⁷ ETS (1992).

¹⁸ UNESCO-OREALC (1998): *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado*. Santiago, UNESCO.

y particulares y no deficiencias de implementación lo que explica la sistemática deficiencia en los resultados educativos¹⁹.

Otros autores atribuyen la razón del sistema educativo excluyente a una vieja tradición cultural, resultante de la instalación en América Latina de prácticas sociales correspondientes a la sociedad feudal que regía en los imperios español y portugués al producirse la conquista de América²⁰.

3.1 LAS DÉBILES IDEAS PÚBLICAS SOBRE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Con independencia del papel que puedan jugar los factores culturales, las tradiciones institucionales o las prácticas patrimonialistas y de corrupción en la administración educativa, las mayores deficiencias en el logro de la igualdad de oportunidades educativas han resultado de la falta de consenso social en relación con la prioridad de dar a todos esa igualdad, en particular de la incapacidad de renovar fuertes ideas públicas sobre la importancia y la forma de lograrla que pudieran capitalizar y construir sobre los logros evidentes de la «época dorada» de los años cincuenta y los sesenta. Esta falta de consenso resulta en parte de la ausencia de un modelo claro que explique en qué consiste la igualdad de oportunidades de aprendizaje; resulta también de la falta de conocimiento específico sobre cómo lograr dicha igualdad, y, finalmente, de la competencia de otros proyectos educativos alternativos²¹.

Tales ideas públicas deben entenderse como procesos, como conocimiento compartido en constante evolución. Sólo en la medida en que se actualizan para responder y explicar nuevas realidades pueden mantener su poder de convocatoria y movilización. Así, en los países en que el proyecto incluyente logró impulsar reformas educativas a comienzos del siglo XX –como se discutió en la sección anterior–, lo hizo sobre ideas públicas claras acerca de la forma en que la educación contribuiría a la incorporación de los inmigrantes (Argentina, Uruguay) o a la

¹⁹ David Plank (1996): *The means of our salvation. Public education in Brazil 1930-1995*. Boulder (CO), Westview.

²⁰ Howard Wiarda (2001): *The soul of Latin America*. New Haven, Yale University Press.

²¹ Para una discusión más amplia del papel de las ideas públicas véase Robert Reich (ed.) (1988): *The power of public ideas*. Cambridge, Harvard University Press.

formación de una identidad nacional (la raza cósmica de Vasconcelos en México). Así mismo, la expansión educativa sin precedentes que sigue a la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la promoción de las tesis del capital humano, se basan en ideas públicas ciertas sobre la educación como derecho y como inversión. Esta época de los cincuenta y los sesenta representa una etapa dorada desde el punto de vista de la expansión de las oportunidades educativas, construida en parte sobre una fe simple en el poder de la educación de producir cambios económicos y políticos. Esta fe simple en las ideas públicas sobre el poder de la educación se expresan también en los Estados Unidos en las iniciativas educativas del gobierno federal durante la administración Johnson, como parte de la guerra contra la pobreza.

Las ideas públicas son cuestionadas por nuevas realidades, como la de un creciente autoritarismo en aquellas sociedades que habían experimentado mayor expansión educativa (Argentina, Chile y Uruguay), lo que lleva a cuestionar la relación entre expansión educativa y modernidad política²². Las dificultades económicas de los años setenta y la posterior crisis de la deuda externa de los ochenta llevan también a cuestionar la fe simple entre la educación y el crecimiento económico. En la academia una sociología crítica comienza a cuestionar que la educación pueda contribuir a cambiar el orden social, y argumenta, por el contrario, que su función es la de reproducir dicho orden²³. Los años ochenta se caracterizan por un serio cuestionamiento al Estado del Bienestar por ideas alternativas, que abogan por un mayor papel de mecanismos de mercado en la asignación de recursos escasos. Este conjunto de ideas debilita la fe simple sobre la que se había construido la época dorada de expansión educativa en América Latina, y con ello decae el proyecto incluyente, que sufre serios reveses durante los años ochenta.

En una publicación de 1991 del Consejo Nacional de Educación de Venezuela, país en el que se había hecho de la expansión

²² La constatación del regreso al «autoritarismo burocrático» en las sociedades con poblaciones más educadas representó un importante desafío a las ideas de que la educación de la población desembocaría en la modernización de las sociedades, incluida la modernización política. Guillermo O'Donnell (1973): *Modernization and bureaucratic-authoritarianism*. Berkeley, University of California.

²³ S. Bowles, y H. Gintis (1970): *Schooling in capitalist America. Educational reform and the contradictions of economic life*. Nueva York, Basic Books. También P. Bourdieu, y J.C., Passeron (1970): *Reproduction in education, society and culture*. Londres, Sage Publications.

educativa un eje de la consolidación del proyecto democrático, un ex ministro de educación planteó de este modo una versión renovada del proyecto educativo excluyente:

Si a mi 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 de la población saca al país adelante²⁴.

El debilitamiento de las ideas públicas que permitieron la expansión educativa de los años cincuenta y sesenta a fines del siglo XX se expresa también en que, en un contexto de severas restricciones financieras, algunas de estas ideas son percibidas como «populistas», tal como refleja el siguiente análisis de la reforma educativa de Colombia de 1991:

El esfuerzo de reforma educativo 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 similares²⁵.

La existencia de ideas públicas hace referencia a «ideas», es decir, a argumentos explicativos que especifican un ámbito de interés, que proponen acciones para incidir sobre dicho ámbito, y que proporcionan una justificación axiológica de dichas acciones. Su carácter de públicas se basa en ser compartidas por múltiples grupos en la sociedad, de servir de base sobre la que formar coaliciones que puedan articular y movilizar a grupos para lograr su ascenso a la agenda pública, y para lograr que reciban recursos y atención del Estado.

Esta tesis sobre la centralidad de las ideas públicas que señalan cómo avanzar en materia de igualdad de oportunidades educativas no

²⁴ Arturo Uslar Pietri (1991): «Las dos opciones del arcángel». Consejo Nacional de Educación, 6 de septiembre de 1991. p. 16.

²⁵ Armando Montenegro: *An incomplete educational reform: the case of Colombia*. Washington, D. C. Banco Mundial-Human Capital Development and Operations Policy (N.d.), pp. 9 y 10 (énfasis mío).

significa que reduzca el estudio de los complejos procesos de formación de la agenda pública y de su implementación para comprender la adecuación o claridad de las ideas que los inspiran. Es indudable que la acción del Estado se encuentra afectada por múltiples influencias y grupos de interés, así como por la capacidad institucional de actuar en ciertas áreas de la política. Pero los intereses de estos grupos se articulan generalmente alrededor de ideas. Las acciones del Estado, las políticas, reflejan también hipótesis que se basan en ideas, en una teoría sobre cómo determinadas acciones lograrán ciertos resultados. Sin ideas claras, sin una teoría, es más fácil que esfuerzos de largo plazo como el educativo se aborren a medio camino antes de haber tenido ocasión de rendir frutos. Es cierto que algunos de los factores que se han aducido para explicar el funcionamiento de los sistemas educativos en América Latina inciden sobre la existencia de ideas públicas, por ejemplo el carácter patrimonialista de muchas decisiones, y la ausencia de una cultura de evaluación pública de los resultados de las políticas educativas cercena la posibilidad de construir una agenda pública que sea resultado de un modelo pluralista de negociación de intereses en competencia. Del mismo modo, los períodos de gobierno autoritario reducen la importancia de las ideas públicas sobre la acción del Estado, pues el autoritarismo aísla a este de dichas influencias a través de múltiples canales, como pueden ser la ilegalización de la discusión pública o la persecución de los intelectuales críticos. Pero dado que son las ideas públicas –su presencia o ausencia o su calidad– las que inciden directamente en la agenda del Estado, es útil centrar el análisis sobre ellas antes que sobre los factores indirectos que influyen en su desarrollo.

Las ideas públicas referentes a un proyecto educativo requieren claridad conceptual sobre los fines del mismo, sobre los dominios sobre los que los cambios educativos pueden esperar operar, y sobre las estrategias de cambio más prometedoras. Por el contrario, la agenda educativa de América Latina durante la última década refleja, antes que claras ideas públicas, un verdadero popurrí ideológico y teórico, un conjunto de hipótesis parciales y contradictorias sobre las formas en que ciertas acciones del Estado pueden lograr determinados objetivos. Este popurrí no puede dar al Estado la efectividad necesaria para emular los avances del proyecto incluyente logrados en épocas anteriores.

En lo que queda de este ensayo argumentaré de qué manera la competencia entre diversos proyectos educativos ha socavado el consenso en torno al proyecto incluyente, para luego explicar de qué manera las

ideas públicas claras y el diálogo democrático sobre ellas permitirán fortalecer la demanda de políticas educativas más incluyentes y fortalecer coaliciones interesadas en apoyar dicho proyecto.

3.2 LOS MÚLTIPLES, DÉBILES Y CONTRADICTORIOS IDEARIOS QUE ANIMAN A LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

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 pasados veinte años, es fácil describirlo como un popurrí de esfuerzos de cambio que responden a lógicas con frecuencia contradictorias. Encuentra reformas que buscan mejorar la eficiencia de la gestión en educación a través de la descentralización de los servicios. Encuentra otras que buscan aumentar las contribuciones de las comunidades a través de la privatización o de varios ensayos de promover la autonomía de la escuela. Encuentra proyectos que buscan apoyar la tarea de las maestras con la oportuna provisión de materiales didácticos de calidad y con apoyo pedagógico. Encuentra ensayos para promover la capacidad de los equipos docentes de crecer como organización. Encuentra experimentos de recursos concentrados en las escuelas de mayor vulnerabilidad para mejorar su calidad. En fin, hay de todo. Existen iniciativas orientadas a reducir las brechas que hoy caracterizan las oportunidades de aprendizaje de niños de distinto origen social, vía expansión en el acceso a los niveles que más cuentan para la movilidad social, y vía apoyo pedagógico para mejorar la calidad de las instituciones donde estudian estos niños. Hay también iniciativas acordes con el modelo conservador, que privilegian mejorar la eficiencia en la gestión sobre otros objetivos educativos, y que favorecen los mecanismos de mercado para asignar recursos educativos.

Es conveniente distinguir entre dos momentos en las últimas décadas para continuar abusando de la difícil tarea de generalizar en la región. Uno es el marcado por la embestida 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 existentes, vía su quiebra financiera, la desmoralización del personal y la introducción de reformas de gestión y de evaluación de resultados. Un segundo momento, que se expresa más

bien durante los noventa, refleja la incorporación de otros 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, recuperar espacios para la innovación educativa, junto con el nuevo clima democrático que permite empezar a evaluar y a discutir los resultados de estas reformas tanto en sus fortalezas como en sus deficiencias, son enormemente positivos. Es bueno que haya reformas educativas cuyos resultados se puedan evaluar, aunque sean insuficientes, y que exista un clima y una motivación con múltiples interlocutores que permita la incipiente discusión democrática de estos resultados.

La evaluación de los componentes orientados a fortalecer la equidad de tales reformas sugiere²⁶ que las condiciones en las escuelas mejoran con más materiales pedagógicos y con robustecimiento de la infraestructura. La moral de los docentes aumenta. El acceso, la asistencia y las tasas de prosecución ascienden. Las prácticas pedagógicas no cambian. Los resultados de aprendizaje medidos con pruebas de conocimientos no se modifican o lo hacen 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 perfeccionamiento global de la calidad y de la eficiencia; que han enfatizado cambios estructurales en la gestión a pesar de la poca evidencia de la conexión entre modificaciones estructurales y variaciones en la cultura escolar y en la práctica pedagógica. Como resultado, la agenda educativa y la agenda para la decisión se ven sobrecargadas, se pierde el foco en la equidad, y la capacidad institucional es limitada para lograr tantos objetivos.

Igualmente, esas reformas educativas han estado enmarcadas en otras más globales que buscan contener el gasto público, lo que significa que los países de América Latina invierten menos en términos absolutos y relativos en educación que los de la OCDE. A fines de siglo los países de la OCDE invertían, en promedio, el 19% del producto nacional bruto per capita por alumno de primaria, que era también el nivel relativo

²⁶ Para una discusión de las reformas orientadas a mejorar la equidad véase Fernando Reimers (2001): *Unequal schools, unequal chances*. Cambridge, Harvard University Press. También Fernando Reimers: «Compensatory education policies and programs in Latin America» en James Guthrie (ed.): *Encyclopedia of education*, segunda edición. Nueva York, Macmillan (en prensa).

de gasto en Estados Unidos, y que se compara con el 12% en Argentina y Brasil, con el 17% en Chile, y con el 11% en México, Perú y Uruguay²⁷.

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. Esas políticas compensatorias reflejan un modelo de decisión en el que las políticas y los programas son preparados por pequeños grupos de decisores centrales, con poca responsabilidad en la heterogeneidad de las condiciones de las escuelas. Tal experiencia muestra que el desarrollo de la capacidad profesional de los docentes es el eslabón más débil de las reformas.

Con independencia del reciente interés por las políticas compensatorias y por la equidad como objetivos educativos, hay una tensión creciente en relación con los propósitos a los que debe servir la educación. Por economía de exposición caracterizo dos perspectivas en la materia, aunque en la práctica existen matices y posiciones intermedias así como contradicciones –reflejos de ambos proyectos–, en una misma propuesta de cambio. Una es aquella 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 efectivo en las esferas familiar, laboral y ciudadana. Significa también que la escuela tiene una función política y cívica. Una perspectiva más restringida 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 postura es importante que algunas personas desarrollen altos niveles de excelencia en un rango limitado de habilidades, matemática y ciencias.

4. EN BÚSQUEDA DE IDEAS PÚBLICAS PARA MOVILIZAR EL PROYECTO EDUCATIVO INCLUYENTE

Proponer la necesidad de ideas públicas efectivas es diferente a buscar el consenso educativo. Muchos de los planteamientos que se

²⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001): *Education at a glance. OECD Indicators 2001*. París, OCDE-Centro para la Investigación y la Innovación Educativa, p. 68.

argumentan en favor del consenso lo hacen como si fuese posible desvincular el sistema educativo de los intereses políticos de distintos grupos sociales. Los logros del proyecto incluyente del siglo pasado no se hicieron a base de buscar soluciones de compromiso con aquellos que se oponían a la expansión del «Estado docente», sino sobre la base de proyectos educativos y políticos con capacidad de movilizar coaliciones que apoyasen este proyecto, cada uno desde su propia perspectiva y en función de sus propios intereses corporativos.

4.1 DE LOS CONSENSOS ESTÉRILES A LAS FUERTES IDEAS PÚBLICAS

El prurito por el consenso educativo en sociedades donde hay importantes diferencias de intereses y de visiones de la sociedad corre el riesgo de traducirse en un consenso formal, declarativo, incapaz de convertirse en acciones de Estado con fuerza suficiente como para cerrar las crecientes brechas educativas. Quizás sea el excesivo énfasis en tal tipo de consensos durante estas décadas, y la ausencia de sólidas ideas públicas, las que expliquen las paradojas de que poco haya cambiado o de los deficientes resultados de la última generación de reformas. Las reformas que buscan mejorar la equidad robusteciendo al mismo tiempo la calidad y la eficiencia, sin lastimar los intereses de aquellos parciales a un proyecto privatizador, forman una alquimia cuyos resultados deben ser aún demostrados. El riesgo del equilibrio precario sobre el que operan es que fracasen en cambiar la cultura y la práctica escolar allí donde realmente importa, en formas que permitan a los hijos de grupos marginados adquirir competencias para pensar y para desempeñarse en niveles de excelencia con vistas a tener en la vida más opciones que sus padres y las mismas opciones que otros niños.

El objetivo más importante que pueden asumir las escuelas es 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», y requiere mejorar la calidad de la educación 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 que reproduzca las desiguales oportunidades que tienen niños de distinto origen social, para convertirse en un puente de oportunidades y en un espacio de encuentro y de desarrollo para todos los niños.

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 ofrecer igual ocasión de matricularse en prim er grado²⁸. Es esencial apoyar con educación de calidad a los estudiantes a lo largo de toda su trayectoria educativa²⁹.

4.2 LOS CINCO DESAFÍOS PARA LOGRAR IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS

La «igualdad de oportunidades educativas» existe cuando la «probabilidad» de que cualquier persona pueda «matricularse» en una institución educativa, recibir apoyo adecuado para «aprender en profundidad a niveles de excelencia y proceder al siguiente nivel educativo», es independiente de características ascriptivas y de factores ajenos al esfuerzo, la habilidad y las preferencias de la persona, y, en particular, «de la clase social de origen, raza, género o lugar de residencia». Para lograr la igualdad de oportunidades educativas hay cinco desafíos de difícil solución, que están interrelacionados:

El primero es lograr reducir las brechas en el acceso a la educación inicial, secundaria y terciaria entre estudiantes de distinto origen social.

El segundo es atender a la segregación socioeconómica de estudiantes en instituciones educativas, que hace que estos asistan a escuelas poco diversas desde el punto de vista social. Eso tiene dos efectos: por una parte, impide a los estudiantes aprender de otros con experiencias distintas a las propias, y, por otra, significa que las escuelas en las que se concentran los estudiantes con menor capital sociocultural tienen menor capacidad de influencia en el Estado para reclamar los derechos educativos de sus hijos.

²⁸ 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.

²⁹ Para una discusión detallada de las políticas orientadas a fortalecer la equidad véase Reimers (ed.) (2001): *Unequal schools, unequal chances. The challenges to equal opportunity in the Americas*. Cambridge, Harvard University Press. Publicado en español como *Distintas escuelas. Diferentes oportunidades*. Madrid, Editorial Arco/La Muralla.

El tercero es fortalecer las competencias profesionales de los docentes, pues en la práctica docente se encuentra el «nudo gordiano» para apoyar el éxito académico de los estudiantes de grupos marginados.

Un cuarto desafío es la insuficiencia de materiales y de programas bien estructurados que hayan probado su efectividad en apoyar altos niveles de logro con estudiantes de grupos socialmente marginados.

Por fin, un quinto desafío es que mucho de lo aprendido en la escuela es poco relevante para las demandas del mundo moderno.

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, 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 de competencias necesarias para construir comunidades y sociedades democráticas. Hay competencias individuales para esto como son desarrollar habilidades interpersonales en resolución de conflictos o impulsar 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.

4.3 EL CAMBIO EDUCATIVO REQUIERE IDEAS QUE SEAN GENUINAMENTE PÚBLICAS

En síntesis, el desarrollo de renovadas ideas públicas que permitan avanzar en la expansión del proyecto educativo incluyente requiere atender a los desafíos de qué deben aprender y cuáles son las formas de garantizar el éxito académico de los estudiantes de grupos marginados. Eso necesita un proceso continuo de investigación y acción, de experimentación comprometida en la invención de formas de recuperar, a veces de reinventar escuelas, que actualmente sirven para reproducir las desventajas que se derivan de la condición social de origen de los estudiantes. También de evaluación rigurosa de tales esfuerzos, para

poder acumular conocimientos que permitan ir afinando las hipótesis y las teorías sobre las que basar políticas educativas efectivas.

Pero para que estas ideas sean de verdad 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 al público cada vez más sofisticado en su conocimiento y comprensión de los problemas educativos y de las opciones para intervenir en ellos. Esta tarea, la de la construcción de un diálogo democrático y público sobre los desafíos del sistema educativo, si bien del todo acorde con los propósitos del proyecto incluyente y democrático, enfrenta las inercias institucionales y culturales de sistemas de decisión excluyentes y patrimonialistas. La cultura de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios a quienes se ha confiado la administración de lo público es opuesta a las prácticas feudales y patrimoniales a las que algunos atribuyen el subdesarrollo de América Latina³⁰. Hay quienes allí actúan todavía como si la información educativa, sobre todo aquella que identifica problemas, fuese un secreto de Estado. Limitar el acceso a la información, a la investigación, hace difícil la construcción compartida de conocimiento y el avance en la comprensión de las causas y de las opciones de solución de lo que son problemas difíciles y complejos, sobre los que nadie puede reclamar el patrimonio de la verdad absoluta. Por fortuna, 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 complejos permitirán reducir la corrupción y la ineffectividad.

El cambio de aspectos importantes en el proceso educativo, es decir de las prácticas que constituyen la cotidianidad de la escuela, sólo tiene vínculos tenues con las decisiones de los planificadores educativos, y depende mucho de las decisiones, de las expectativas y de la práctica de múltiples agentes en la escuela y sus alrededores que son independientes de los planificadores, y son igualmente transformadas de manera 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 los maestros definen su rol, con las expectativas recíprocas entre maestros y directivos escolares, en ocasiones con miembros de la comunidad, que con la práctica de los planificadores educativos tradicionales. Los

³⁰ Lipset (1967): «Values, education and entrepreneurship», en Lipset y Solari: *Elites in Latin America*. Oxford University Press. También Howard Wiarda (2002): *The soul of Latin America*. New Haven. Yale University Press.

cambios en educación ocurren como resultado de la construcción compartida entre un grupo grande de interlocutores, porque es necesario construir espacios explícitos de articulación de este diálogo para poder examinar las consecuencias de las prácticas actuales y considerar otras posibles alternativas³¹.

¿En qué medida están dadas las condiciones para que en la región haya un diálogo democrático sobre políticas educativas que esté basado a su vez en estudios y en el análisis riguroso de opciones de política, de manera que las decisiones que se tomen sean informadas como resultado de la confrontación y la discusión democrática de ideas?

Hay iniciativas que se están llevando a cabo en la región que son muy estimulantes y prometedoras, pues sientan las bases para una discusión democrática de opciones educativas, tomando en cuenta el estado del conocimiento basado en la investigación y la práctica. Este tipo de diálogo informado es necesario para que los esfuerzos educativos tengan el apoyo necesario para producir un cambio perdurable y auténtico en los espacios donde verdaderamente importa, es decir, en las escuelas. Dichas iniciativas son de diverso tipo. Por una parte, conforman los esfuerzos por aumentar el nivel de los conocimientos de la colectividad sobre los problemas educativos y sobre las opciones de solución, es decir, los esfuerzos para calificar la demanda por más y mejor educación. En segundo lugar está un creciente número de emprendedores sociales, que innova en educación tanto en los fines como en los medios. Las ONGs y las redes de emprendedores educativos han jugado un papel protagónico en este sentido. En tercer lugar, los propios investigadores educativos están jugando un nuevo papel, tanto como grupo como en cuanto individuos, al asumir un interés más directo en la proposición y en la búsqueda de soluciones educativas. Los Estados también han facilitado algunos de estos cambios. Las organizaciones de Naciones Unidas y otras agencias de cooperación, así como numerosas fundaciones, han jugado un papel muy importante en promover la toma de decisiones informadas.

Las direcciones en las que aún puede avanzarse son el fortalecimiento de la capacidad institucional para desarrollar análisis de políticas dentro y fuera del gobierno, el apoyo a la creación de espacios democráticos para el diálogo sobre opciones educativas, y la creación de

³¹ 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.

redes de experimentación y evaluación comprometidas con la creación de sistemas de apoyo a las escuelas que sirvan a las poblaciones de menores ingresos.