

Dialogar para Educar

Ideas públicas para impulsar las oportunidades educativas en América Latina

Este trabajo es una versión sintética de uno titulado Tres paradojas educativas en América Latina preparado para el Diálogo Regional en Educación. Banco Interamericano de Desarrollo, el cual puede consultarse en gseacademic.harvard.edu/~reimers

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

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 democratiza-

ción educativa y concluyen que estas reflejan el abuso de élites políticas y burocráticas del poder en ellas delegado, señalando que es la captura del ejercicio del poder educativo para servir a fines privados y particulares y no deficiencias de implementación, lo que explica la sistemática deficiencia en los resultados educativos.¹

Otros autores atribuyen la correspondencia del sistema educativo excluyente a una vieja tradición cultural excluyente, resultante de la instalación en América Latina de prácticas sociales correspondientes a la sociedad feudal imperante en los imperios español y portugués al momento de la conquista de América.²

Independientemente del papel que puedan jugar factores culturales, 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 igualdad de oportunidades de aprendizaje, en particular de la incapacidad de renovar fuertes ideas públicas sobre la importancia y forma de lograr igualdad de oportunidades educativas que pudieran capitalizar y construir sobre los logros evidentes de las décadas de los cincuenta y sesenta.³ 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 ausencia de conocimiento específico sobre cómo lograr dicha igualdad y resulta finalmente de la competencia de otros proyectos educativos alternativos.

Estas ideas públicas deben entenderse como procesos, como conocimiento compartido en constante evolución. Sólo en la medida en que estas ideas se actualizan para responder y explicar nuevas realidades pueden mantener su poder de convocatoria y movilización.

Insistir sobre la centralidad de las ideas públicas que articulen cómo avanzar en materia de igualdad de oportunidades educativas no signifi-

ca que se reduzca el estudio de los complejos procesos de formación de agenda pública y de su implementación a comprender la adecuación o claridad de las ideas que los inspiran. La acción del Estado es influida por múltiples influencias y grupos de interés, así como por la capacidad institucional de actuar en ciertas áreas de 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 aborten a medio camino antes de haber tenido ocasión de rendir frutos. Ciertamente algunos de los otros 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 educativas⁴ cercenan la posibilidad de construir una agenda pública –resultado de un modelo pluralista de negociación de intereses en competencia–. Igualmente los períodos de go-

bierno autoritario reducen la importancia de las ideas públicas sobre la acción del Estado pues el autoritarismo aísla al Estado de estas influencias a través de múltiples canales, entre ellos, la ilegalización de la discusión pública o la persecución de los intelectuales críticos.

Ideas públicas sobre un proyecto educativo requieren claridad conceptual sobre los fines del mismo, sobre los dominios, sobre los que los cambios educativos pueden razonablemente 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, conjuntos de hipótesis parciales y contradictorias sobre las formas en que ciertas acciones del Estado pueden lograr ciertos objetivos. Este popurrí no puede dar al Estado la efectividad necesaria para emular los avances del proyecto incluyente logrados en épocas anteriores.

Hay una tensión creciente en relación a 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, refle-

Estas ideas públicas deben entenderse como procesos, como conocimiento compartido en constante evolución. Sólo en la medida en que estas ideas se actualizan para responder y explicar nuevas realidades pueden mantener su poder de convocatoria y movilización.

La mejora de las condiciones de vida en América Latina descansa en parte en la profundización de la democracia, en la construcción de comunidad, del tejido social, así como en el aumento de las competencias individuales que hagan a las personas más eficaces y productivas. Las políticas educativas consistentes con ese propósito tienen que ser necesariamente incluyentes, no pueden continuar manteniendo sistemas de *apartheid* educativo donde muchos aprenden muy poco.

Los de ambos proyectos, en una misma propuesta de cambio. Una perspectiva es aquella que considera que la función principal de las escuelas es promover los derechos humanos de todas las personas, la creación de oportunidades para la Paz. Esto 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 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 perspectiva es importante que algunas personas desarrollen altos niveles de excelencia en un rango limitado de habilidades, matemática y ciencias.

Es posible plantearse dos objetivos alternos para la educación, uno es reproducir el pasado, conservar el orden existente, otro es construir un futuro diferente. ¿Es posible en sociedades de gran desigualdad que la escuela anticipe sociedades más igualitarias? Sí, es posible. Por ejemplo, las escuelas pueden ser los espacios en que los estudiantes aprendan relaciones de género más igualitarias, aún en sociedades donde existe alta desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En las escuelas es posible aprender a apreciar la riqueza que existe en la diversidad cultural y étnica de una sociedad, aún en sociedades en donde hay grandes desigualdades basadas en la raza de las personas y abierta discriminación racial. Las escuelas pueden enseñar prácticas democráticas, aún en sociedades con fuerte autoritarismo. En las escuelas puede aprenderse a razonar éticamente y a actuar solidariamente, aún en sociedades donde existen prácticas generalizadas de corrupción o donde existe mucha frag-

mentación del tejido social. Pero obviamente no se construyen sociedades mejores sólo desde las escuelas.

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

Es importante delimitar la responsabilidad de la escuela en esferas sobre las que la escuela puede directamente incidir, de lo contrario el descubrimiento de que sociedades con personas educadas pueden regresar al autoritarismo podría debilitar una fe demasiado simple sobre la forma en que la educación contribuye al cambio social. Por lo que sí es posible responsabilizar a la escuela es por el desarrollo de ciertas competencias, actitudes y disposiciones. Estas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para que otros cambios sociales ocurran. 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 estos talentos, pero esto no garantiza que estas personas podrán tener acceso a áreas de desempeño donde éste está controlado por criterios no meritocráticos.

El objetivo más importante que pueden asumir las escuelas es el de con-

tribuir a crear las condiciones duraderas para que las personas vivan en *paz*. Esto es mucho más que vivir en ausencia de *guerra* o de *violencia*. Esto requiere mejorar la calidad de la educación, en particular, para reducir las brechas sociales que continúan segmentando a las sociedades y reduciendo la confianza y el capital social. Es fundamental que la escuela deje de ser instrumento para reproducir las desiguales oportunidades que tienen niños de distinto origen social para pasar a convertirse en un puente de oportunidades y en un espacio de encuentro y 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 esto significa más que brindar igual oportunidad de matricularse en primer grado.⁵ Es esencial apoyar con educación de calidad a los estudiantes a lo largo de todas sus trayectorias educativas.⁶

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 e independiente de otros factores que el esfuerzo, habilidad y preferencias de la persona, y en particular, es independiente de la clase social de origen, raza, género o lugar de residencia. Para el logro de la igualdad de oportunidades educativas así entendido hay cinco desafíos de difícil solución, los cuales están interrelacionados:

- Un primer desafío es lograr reducir las brechas en el acceso a educación inicial, secundaria y terciaria entre estudiantes de distinto origen social.
- Un segundo desafío es atender a la segregación socioeconómica de estu-

diantes en instituciones educativas que hace que los estudiantes asistan a escuelas poco diversas desde el punto de vista social. Esto tiene dos efectos, por una parte impide a los estudiantes aprender de otros con experiencias distintas a las propias, y en segundo lugar, significa que las escuelas en las que se concentran los estudiantes con menor capital socio-cultural tienen menor capacidad de influencia en el Estado para reclamar los derechos educativos de sus hijos.

- Un tercer desafío es fortalecer las competencias profesionales de los docentes pues en la práctica docente está el nudo gordiano para apoyar el éxito académico de los estudiantes de grupos marginados.
- Un cuarto desafío es la insuficiencia de materiales y programas altamente estructurados que hayan probado su efectividad en apoyar altos niveles de logro con estudiantes de grupos socialmente marginados.
- Finalmente, un quinto desafío es que mucho de lo aprendido en la escuela es poco relevante a las demandas del mundo moderno.

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

Un riesgo asociado a esta óptica es que, dada la limitada capacidad institucional de los sistemas educati-

vos de la región, ella podría llevar a una visión reducida de cómo aumentar la excelencia, es decir, a aumentar la excelencia en un número reducido de competencias (por ejemplo ciencia y matemática) y para un número reducido de personas. Esto tendría un alto costo de oportunidad sobre la igualdad de oportunidades educativas y 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 comunidad, del tejido social, así como en el aumento de las competencias individuales que hagan a las personas más eficaces y productivas. Las políticas educativas consistentes con ese propósito tienen que ser necesariamente 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 necesarias para esto como desarrollar habilidades interpersonales en resolución de conflictos o el desarrollo del pensamiento moral. Hay experiencias que tienen que ser integradas en el currículo si la escuela ha de servir a formar ciudadanos que puedan ejercer prácticas democráticas en su vida cotidiana. Un proyecto incluyente, orientado a la equidad tiene más probabilidades de mejorar las condiciones de vida de todas las personas.

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. Esto requiere de un proceso continuo de investigación y acción. De experimentación, com-

prometida en la invención de formas de recuperar, de reinventar a veces, escuelas que actualmente sirven esencialmente para reproducir las desventajas que se derivan de la condición social de origen de los estudiantes. También de evaluación rigurosa de estos esfuerzos, para poder acumular conocimiento que permita ir afinando cada vez más las hipótesis y las teorías sobre las que basar 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 las mismas 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 sobre estos problemas. Esta tarea, la de la construcción de un diálogo democrático y público sobre los desafíos del sistema educativo, si bien completamente consistente 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 de parte de los funcionarios en quienes se ha confiado la administración de lo público es opuesta a las prácticas feudales y patrimonialistas a las que algunos atribuyen el subdesarrollo de América Latina.⁷ Hay quienes actúan aún en América Latina como si la información educativa, en particular aquella que identifica problemas, fuese un secreto de Estado. El limitar el acceso a la información, a la investigación, obviamente hace difícil la construcción compartida de conocimiento y avanzar en la comprensión de las causas y de las opciones de solución de lo que son problemas difíciles y enormemente complejos, sobre los que nadie puede reclamar el patrimonio de

la verdad absoluta. Afortunadamente estas prácticas patrimonialistas están bajo el ataque constante de quienes confían en que sólo la transparencia y la discusión plural y franca de los problemas más complejos educativos permitirán reducir la corrupción y la ineffectividad.

El cambio de aquellos aspectos más importantes en el proceso educativo, es decir, de las prácticas que constituyen la cotidianidad de la escuela, tiene sólo vínculos muy tenues con las decisiones de los planificadores educativos, y depende mucho más de las decisiones, expectativas y de la práctica de múltiples agentes en la escuela y alrededor de ella que son autónomos de los planificadores y son igualmente transformadas de forma significativa en el curso de su implantación. La práctica educativa tiene mucho más que ver con la cultura de la escuela, con la forma en que maestros definen su rol, con las expectativas recíprocas entre maestros, directivos escolares, en ocasiones miembros de la comunidad, que con la práctica de los planificadores educativos tradicionales. Los cambios en educación ocurren como resultado de la construcción compartida entre un grupo grande de interlocutores porque es necesario construir espacios explícitamente de articulación de este diálogo para poder examinar las consecuencias de las prácticas actuales y considerar posibles prácticas alternativas.⁸

Las direcciones en las que puede aún avanzarse son en el fortalecimiento de la capacidad institucional para desarrollar análisis de políticas dentro y fuera del Gobierno, en el apoyo a la creación de espacios democráticos para el diálogo sobre opciones educativas y en la creación de redes de experimentación y evaluación comprometidas con la creación de sistemas de apoyo a las escuelas que sirven a las poblaciones de menores ingresos.

Fernando Reimers

Educador

Profesor de la Universidad de Harvard

NOTAS

- 1 Ver David Plank. 1996. *The means of our salvation. Public education in Brazil 1930-1995*. Boulder, CO: Westview.
- 2 Ver Howard Wiarda. 2001. *The Soul of Latin America*. New Haven, Yale University Press.
- 3 Ver Fernando Reimers. The politics of educational inequality. En *Cambridge Economic History of Latin America*. Edited by Victor Bulmer-Thomas, John Coatsworth and 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. 2002.
- 4 Reimers, F. The Social Context of Educational Evaluation in Latin America. In David Nevo and Daniel Stufflebeam (Eds). *International Handbook of Educational Evaluation*. Kluwer Academic Press. 2002.
- 5 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.
- 6 Para una discusión detallada de las políticas orientadas a fortalecer la equidad véase Reimers, F. 2001. editor. *Distintas Escuelas. Diferentes oportunidades*. Madrid. Editorial Arco/La Muralla.
- 7 Ver Lipset "Values, Education and Entrepreneurship" in Lipset and Solari. *Elites in Latin America*. Oxford University Press. 1967. También Howard Wiarda. *The Soul of Latin America*. New Haven: Yale University Press. 2002.
- 8 Ver Fernando Reimers y Noel McGinn. 2000. *Diálogo informado*. México. Centro de Estudios Educativos y Asociación de Universidades Encomendadas a la Sociedad de Jesús en América Latina.