

Presente y futuro de la educación iberoamericana

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Presente y futuro de la educación iberoamericana

Coordinación

Álvaro Marchesi
(OEI)

Margarita Poggi
(UNESCO)

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO



De esta edición

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Fundación Carolina

De los textos

sus autores

Diseño: Alberto Corazón / Investigación Gráfica s.a.

Maquetación: Zita Moreno / Investigación Gráfica s.a.

Imprime: EGRAF, S.A.

Madrid, septiembre de 2010

NIPO: 502-10-032-2

Depósito Legal:

ISSN: 0212-0208

Consejo Asesor

Manuel Alcántara. Universidad de Salamanca – España. **José Antonio Alonso.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Judith Astelarra.** Universidad Autónoma de Barcelona – España.

Alicia Bárcena. Secretaria Ejecutiva de CEPAL, **Juana Bengoa.** Plataforma 2015 y más – España.

Fernando H. Cardoso. Instituto Fernando Henrique Cardoso – Brasil. **Adela Cortina.** Universidad de Valencia – España. **Juan Pablo de Laiglesia.** Secretaría de Estado para Iberoamérica – España. **Celestino del Arenal.** Universidad Complutense de Madrid – España. **Ligia Elizondo.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Joaquín Estefanía.** Universidad Autónoma de Madrid – España. **Rebeca Grynspan.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Enrique V. Iglesias.** Secretaría General Iberoamericana. **José Miguel Insulza.** Organización de los Estados Americanos. **Ricardo Lagos.** Fundación Democracia y Desarrollo – Chile. **Nora Lustig.** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. **Otilia Lux de Coti.** Foro Indígena de la Organización de las Naciones Unidas – Guatemala. **José Luis Machinea.** Universidad Torcuato Di Tella – Argentina. **José Antonio Ocampo.** Columbia University. **Francisco Rojas Aravena.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Costa Rica. **Ignacio Soletto.** FIIAPP – España. **Virginia Vargas.** Fundación Flora Tristán - Perú

Consejo de Redacción

Carlos Alberdi. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – España. **Joaquín Arango.** Universidad Complutense de Madrid - Instituto Universitario Ortega y Gasset – España. **Marta Arias.** UNICEF – España. **Soledad Gallego.** Diario "El País"- España. **Néstor García Canclini.** Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa – México. **Mónica Hirst.** Universidad Torcuato Di Tella – Argentina. **Manuel de la Iglesia-Caruncho.** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – España. **Marcela Lagarde.** Universidad Nacional Autónoma de México. **Juan López-Dóriga.** Secretaría de Estado de Cooperación Internacional – España. **Luis Moita.** Universidade Autónoma de Lisboa – Portugal. **Alfredo Moreno.** Fundación Carolina – España. **Julia Olmo.** Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) – España. **Nina Pacari.** Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. **Ludolfo Paramio.** Consejo Superior de Investigaciones Científicas – España. **Teresa Rodríguez.** Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer – México. **Liliana Rojas.** Center for Global Development – USA. **Juan Carlos Sánchez Alonso.** Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación – España. **Eduardo Sánchez Jacob.** Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo – España. **Inma Turbau.** Casa de América – España. **Amelia Valcárcel.** Universidad Nacional de Educación a Distancia - España

Directoras

Rosa Conde. *Fundación Carolina*

Elena Madrazo. *AECID*

Secretaria del Consejo de Redacción

Marisa Revilla. *CeALCI – Fundación Carolina*

Coordinador Técnico

Alfonso Gamo. *CeALCI – Fundación Carolina*

Índice

Presentación

Álvaro Marchesi. *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)*

Margarita Poggi. *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sede Regional Buenos Aires*

_____ XV

PRIMERA PARTE: LA SITUACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN IBEROAMÉRICA

1. Radiografía de la educación en América Latina.

Desafíos para las políticas educativas.

Margarita Poggi. *Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO. Sede Regional Buenos Aires*

_____ 3

2. Educación y sociedad en América Latina.

Juan Carlos Tedesco. *Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación (Argentina)*

_____ 27

3. Enseñar y aprender en el mundo actual: desafíos y encrucijadas.

César Coll. *Universidad Central de Barcelona.*

_____ 47

4. El espacio iberoamericano del conocimiento como marco para la cooperación en educación superior.

Alejandro Tiana. *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)*

_____ 67

SEGUNDA PARTE: LA CALIDAD NECESARIA

5. ¿En qué medida la evaluación está contribuyendo a la mejora de la calidad de la educación?
Elena Martín. *Universidad Autónoma de Madrid* _____ 91
6. Capacidades docentes para la educación del mañana.
Denise Vaillant. *Universidad ORT de Uruguay y Universidad Alberto Hurtado de Chile* _____ 113
7. Integración de las TIC en el currículo y la enseñanza para promover la calidad educativa y la innovación.
Frida Díaz Barriga. *Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)* _____ 129
8. Valores sociales e inclusión educativa. Cuatro tesis para una discusión.
Bernardo Toro. *Universidad Javierana de Bogotá* _____ 151

TERCERA PARTE: LA EXIGENCIA DE LA EQUIDAD

9. Los programas no-formales o diversificados en educación infantil en Iberoamérica: su evolución y proyecciones.
M. Victoria Peralta. *Universidad Central de Santiago de Chile* _____ 165
10. Aprender a lo largo de la vida en contextos de inequidad.
José Rivero. *Educador y consultor internacional* _____ 181
11. Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible.
Sylvia Schmelkes. *Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, Universidad Iberoamericana (México)* _____ 203

CUARTA PARTE: LAS CONDICIONES NECESARIAS PARA LA CALIDAD Y EQUIDAD EDUCATIVAS

12. Invertir más e invertir mejor en la educación en Iberoamérica: una necesidad y una oportunidad.
Ernesto Espíndola. *Comisión Económica para América Latina (CEPAL)* _____ 225

13. Estrategias para el cambio educativo.
Álvaro Marchesi. *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)* _____ **251**

QUINTA PARTE: RESEÑAS

- A. A composição temática das metas educativas 2021:
uma abordagem crítica sobre sua concepção e conteúdo.
Ivana de Siqueira. *Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), Brasil.* _____ **271**
- B. *De Autores* _____ **299**

Presentación

Álvaro Marchesi

Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación,
la Ciencia y la Cultura (OEI)

Margarita Poggi

Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO
Sede Regional Buenos Aires

Presentación

El número monográfico de la Revista *Pensamiento Iberoamericano* que aquí se presenta ofrece un completo análisis del escenario social y educativo en el que hoy se educa a niños, niñas, jóvenes y adultos en los países que conforman Iberoamérica. Lo hace tanto desde una perspectiva macros cópica, que permite construir el mapa general, como desde el abordaje de problemáticas específicas. Además destaca los principales desafíos que es necesario afrontar para garantizar la educación en la que se han comprometido tanto gobiernos como organismos internacionales y regionales.

Abordar la educación en Iberoamérica supone poner en común rasgos históricos y culturales que caracterizan esta región, sin olvidar o desconocer al mismo tiempo la singularidad de los países que la integran a un lado y al otro del océano. Este balance se logra cuando se mira el conjunto de los trabajos presentados.

La convocatoria a los autores ha sido muy amplia y plural, no solo desde su nacionalidad, ya que provienen de variados países de la región, sino por las temáticas en las ellos profundizan en sus respectivos artículos, las que están sin duda vinculadas con sus trayectorias profesionales y áreas de investigación.

No obstante la diversidad y pluralidad de autores y posiciones, varios rasgos comunes recorren entre líneas los artículos de este número. Por una parte, la preocupación por las desigualdades sociales y educativas, que se manifiestan en los importantes problemas que atraviesan los sistemas educativos y las trayectorias escolares de los estudiantes. No resulta casual entonces que, al recorrer los artículos de la revista, el tema de la equidad aparezca como una línea recurrente en casi

todos ellos. Otro hilo conductor que se encuentra en los diferentes autores se relaciona con el interés que despiertan los desafíos crecientes vinculados con los temas de la calidad educativa, en particular con el acceso al conocimiento.

Los artículos se encuentran organizados en cuatro partes. La primera introduce al lector en un diagnóstico acerca de la situación educativa de la región pero además incluye un análisis del largo y mediano plazo que permite explicar el presente y delinear el futuro de la educación en la región. Sobre este escenario general, la segunda y la tercera parte introducen abordajes específicos para comprender mejor los desafíos pendientes con la calidad y la equidad educativa, temáticas ineludibles para comprender la situación educativa de la región. Por último, se abordan cuestiones vinculadas con el cambio educativo y las condiciones ligadas con el financiamiento del sector que permitirá avanzar en la dirección deseada e intencionalmente buscada.

El primer artículo de Margarita Poggi presenta, tal como su título lo indica, una radiografía de los sistemas educativos analizados desde el eje de la democratización. Por ello, aborda el tema de la expansión cuantitativa señalando logros pero también deudas pendientes en esta materia. Examina a continuación uno de los mayores desafíos que caracterizan hoy a los sistemas educativos, como es la democratización cualitativa, abordando las dificultades que actualmente impiden el acceso al conocimiento a importantes grupos de estudiantes. Concluye con una visión general sobre las políticas desarrolladas en las últimas décadas en relación con ambas temáticas.

El segundo artículo, elaborado por Juan Carlos Tedesco, se centra en las articulaciones entre educación y sociedad en América Latina a través del análisis de las variables predominantes en distintos momentos históricos. Se considera el largo plazo y se analizan variables políticas, económicas o vinculadas con el mercado, las cuales permiten explicar desde la perspectiva del autor el sentido que define el vínculo mencionado. A modo de provocación de la reflexión plantea la importancia de la dimensión cultural en el futuro, vinculada con la construcción de sentido para una sociedad justa.

El artículo de César Coll parte de una frase sugerente: “casi todo ha cambiado” en educación, para presentar entonces los cambios sociales, políticos, económicos y culturales y los desafíos que ellos están planteando en la actualidad a los sistemas educativos de Iberoamérica. Desde una concepción en la que los planteamientos tradicionales resultan insuficientes o inapropiados, propone un análisis de los actuales problemas con nuevas categorías de análisis.

Para completar esta primera parte, el artículo de Alejandro Tiana presenta las transformaciones experimentadas durante las últimas décadas en los ámbitos de la educación superior y de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación. Muestra cómo estos cambios

han modificado sustancialmente el panorama iberoamericano y los efectos que han producido en este campo, como el incremento de la internacionalización de los sistemas de educación superior y el aumento de la demanda de cooperación. Concluye con los desafíos que plantea la construcción de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, para impulsar la cooperación horizontal en la región.

La segunda parte, dedicada especialmente a los temas de la calidad educativa, se inaugura con el artículo de Elena Martín, quien se preocupa por el vínculo entre evaluación y mejora, a partir del análisis de las prácticas de evaluación que se han desarrollado en la región: las evaluaciones de rendimiento nacionales e internacionales, los sistemas de indicadores, la evaluación del desempeño docente y la evaluación de centros escolares. Señala asimismo las potencialidades y límites de dichas prácticas para orientar procesos de mejora efectivos en las escuelas y en los aprendizajes de los estudiantes.

A continuación Denise Vaillant profundiza un tema clave en todos los abordajes sobre la mejora de la calidad educativa: las capacidades requeridas en los docentes, vinculadas tanto con una dimensión cognitiva como con otra vincular-actitudinal, capacidades que influyen en los conocimientos aprendidos y adquiridos por los estudiantes. La autora señala que su desarrollo requiere de instancias institucionalizadas que las fomenten y apoyen y pasa revista a distintas estrategias vinculadas con tres factores básicos: el reclutamiento, la formación y el apoyo al trabajo de los docentes en el aula.

El artículo de Frida Díaz Barriga parte del supuesto que la calidad educativa se encuentra estrechamente ligada a la transformación de los paradigmas educativos y a la innovación del currículo y la enseñanza. A partir del análisis de los distintos niveles de integración de las TIC en el currículo y la enseñanza, plantea algunos principios de diseño educativo centrados en el aprendizaje de los estudiantes. A lo largo del artículo insiste en que la mejora de la calidad educativa sólo será posible en la medida que se logre una transformación en la comunidad educativa misma, en sus prácticas, en las formas de interacción y producción del conocimiento.

Para cerrar esta segunda parte, Bernardo Toro enumera cuatro tesis para proponer otros paradigmas que faciliten la conformación de nuevas estrategias de inclusión con calidad. Todo ello requiere, desde la perspectiva del autor, nuevas formas de análisis del fenómeno educativo. Las tesis revisan temas clave como la educación considerada como un bien público, el papel del educador como el profesional del aprendizaje que es capaz de rendir cuentas a la sociedad, la prevalencia de enfoques pedagógicos de aprendizaje con énfasis en la cooperación y la inteligencia como un bien para el altruismo, la solidaridad y el cuidado.

La tercera parte de este número profundiza en el análisis de las desigualdades sociales y educativas, en particular considerando la situación de los grupos más postergados de nuestras sociedades.

De este modo, el artículo de Victoria Peralta se ocupa de la educación de la primera infancia, en particular de los programas no formales. La relevancia de este tema no escapa al lector, ya que el acceso a una educación temprana tiene relevancia para las trayectorias escolares futuras de los niños y niñas. Este artículo entonces no solo realiza una reseña sobre la evolución de estos programas y el análisis de sus problemas sino que propone criterios de calidad que deberían contemplarse al diseñar propuestas orientadas a la primera infancia.

A continuación, el trabajo de José Rivero analiza la importancia del aprendizaje a lo largo de toda la vida, desde la primera infancia y privilegiando la educación con personas jóvenes y adultas y una visión renovada de la alfabetización. Desde una concepción en la que las problemáticas sociales son inseparables de las educativas, analiza la importancia de la educación permanente y los ámbitos a través de los cuales debe y puede tener canales de expresión.

El artículo de Sylvia Schmelkes pone el foco en uno de los grupos más postergados y olvidados en la educación latinoamericana: los indígenas. En su mirada, considera tres escenarios distintos: los indígenas que habitan en centros rurales en sus comunidades de origen, los migrantes y quienes viven en centros urbanos. Si bien hace particular referencia a la situación mexicana, las problemáticas sociales y educativas presentadas en el trabajo dan cuenta de las dificultades y obstáculos para asegurar una educación con equidad y calidad para estos grupos en otros contextos similares.

A continuación, el número monográfico cierra con dos artículos que abordan las condiciones necesarias para asumir el conjunto de desafíos planteados en el conjunto de trabajo que los anteceden.

Por una parte, el artículo de Ernesto Espíndola aborda el tema del financiamiento educativo en Iberoamérica. En primer lugar, presenta los avances que se han realizado en las últimas décadas en términos del aumento de la inversión pública en educación, al tiempo que plantea la insuficiencia de los recursos. En segundo término, analiza cuál será la inversión requerida en el marco de la Metas 2021, tanto desde las fuentes como desde los mecanismos que será necesario fortalecer para el logro de dichas metas.

El artículo de Álvaro Marchesi toma de lleno la cuestión del cambio educativo. Analiza las estrategias utilizadas en el pasado en la región para promover el cambio, como la descentralización, la evaluación estandarizada y la gestión eficaz y señala sus límites. Con un claro carácter pro-

positivo y desde una concepción integral y sistémica, fundamenta a continuación cuatro diferentes estrategias para asegurar los procesos de transformación de los sistemas educativos. Ellas son “las cuatro ces”, a saber, contexto social y cultural de la educación, condiciones para la enseñanza, competencias de los profesores y compromiso con la educación.

Por último, cierra el número una síntesis que Ivana de Sequeira, desde un abordaje crítico sobre la concepción y contenidos, ha preparado sobre la colección “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios” en la que ofrece una visión de conjunto como un análisis de cada uno de los nueve tomos que la integran.

Este número monográfico dedicado al presente y al futuro de la educación en Iberoamérica aparece en un momento histórico especialmente importante. En el comienzo de la década de los bicentenarios de las independencias de la gran mayoría de los países iberoamericanos, se ha iniciado un proyecto con una gran ambición: *Metas Educativas 2021, la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Un proyecto que aspira a transformar la educación en Iberoamérica con un enorme esfuerzo colectivo, tanto político como económico y social.

A pesar de su previsible aprobación en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en Argentina en diciembre de 2010, no será sencillo lograr las metas a las que aspira. Hará falta un constante análisis de los cambios sociales y educativos, una evaluación sistemática de su desarrollo y una permanente exigencia de la sociedad. La Revista *Pensamiento Iberoamericano* aporta con este número monográfico una valiosa contribución que debe servir de impulso para mantener viva la reflexión crítica sobre la educación.

**Primera parte:
La situación de la educación
en Iberoamérica**

Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas

Resumen:

El artículo presenta los principales avances y logros de los sistemas educativos de América Latina, especialmente aquellos vinculados con la expansión cuantitativa. Considera distintas situaciones como aquellas vinculadas con la igualdad de género y las principales brechas que caracterizan la región: urbano-rural, pueblos indígenas o afrodescendientes y nivel de ingreso. Analiza asimismo los desafíos pendientes en relación con el acceso al conocimiento escolar, a partir de la información provista por estudios de evaluación de la calidad educativa internacionales y regionales. Concluye con una referencia a las políticas educativas vinculadas con estas temáticas.

Palabras clave:

desigualdades sociales y educativas, expansión cuantitativa de los sistemas educativos, logro educativo, democratización y calidad, políticas educativas

Abstract:

This article presents the major progress and achievement milestones of Latin American education systems, especially those related to the quantitative expansion. It considers different situations such as those connected with gender equality and the main gaps typically existing in the region: urban-rural, indigenous or African descendant peoples and income level. It also analyzes the challenges

pending in connection with access to school knowledge, based on the information provided by international and regional research on evaluation of educational quality. The paper concludes with a reference to educational policies dealing with these issues.

Keywords:

social and educational inequalities, quantitative expansion of education systems, educational achievement, democratization and quality, educational policies

Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas

I. Introducción

El hilo conductor de este capítulo retomará un antiguo pero persistente tema como es el papel que desempeña la educación en la promoción de la igualdad y la justicia social. Si bien forma parte de una problemática común a distintos contextos, aquí se profundizará en la educación (para ser más precisos en los sistemas educativos) de América Latina, vinculada con los altos niveles de desigualdad social que caracterizan a los países de esta región. Las desigualdades sociales y económicas, las cuales pueden decrecer coyunturalmente según los períodos que se consideren, siguen constituyendo uno de los problemas estructurales que definen la región en su conjunto.

La reafirmación de la “región” como unidad de sentido no implica el desconocimiento de la singularidad de diversos espacios subregiona-

les que, en algunos casos, adoptan los contornos de las fronteras de los Estados nacionales que los integran y, en otros, se delinearán en torno a temáticas específicas, ya sean éstas culturales, productivas o ecosistémicas y que, en ocasiones, redefinen los espacios nacionales, ampliándolos o circunscribiéndolos. Sólo para referirnos a algún ejemplo concreto acerca de la definición compleja de esta cuestión puede mencionarse la multiculturalidad, caracterizada por la presencia de numerosas expresiones de los diversos pueblos originarios y afrodescendientes, que atraviesa en muchos casos subregiones (aquellas conformadas por los países andinos, o por varios países de América central) a la vez que recorta y produce solapamientos con otros territorios (cuando los espacios en los que estas culturas se expresan atraviesan los Estados nacionales). Los sistemas educativos, aun cuando están enmarcados en fuertes tendencias a la

regionalización y mundialización, siguen teniendo en los límites de los Estados-nación una definición clara, más allá de que las políticas del sector adecuen y reinventen estrategias para atender problemáticas comunes.

La preocupación por la igualdad y la justicia responde en la región no sólo a políticas activas en promoverlas (nuevamente aquí varía cada situación nacional según los períodos que se consideren) sino que también es importante señalar que se produce en un contexto en los que viene aumentando, desde hace ya varias décadas, los niveles de aspiración de la población en materia educativa, aspiraciones que a su vez son retroalimentadas por los logros vinculados con mayores niveles de escolarización de su población.

Como sucede con cualquier radiografía resulta imposible destacar todos los aspectos que permiten construir un diagnóstico de los sistemas educativos de América Latina. No obstante, con el objetivo de presentar una mirada general, se recopila aquí información proveniente de fuentes diversas para analizar el desarrollo cuantitativo y cualitativo de los sistemas formales de educación de la región, en particular en lo que atañe a la educación que abarca desde la atención temprana y el nivel inicial, pasando por el nivel primario hasta el secundario. Entre los hilos conductores del análisis, se atenderá de modo especial a distintos indicadores vinculados con las desigualdades que caracterizan la región. Por ello, el capítulo será

inevitablemente completado con los aportes y reflexiones de aquellos otros que integran este número monográfico.

II. Avances y logros en la expansión cuantitativa de los sistemas educativos de América Latina

En un escenario en donde la educación obligatoria en América Latina tiende a prolongarse, especialmente en las últimas décadas, abarcando según los países desde algún año del nivel inicial hasta la conclusión del primer ciclo de la educación secundaria (en uno u otro de sus ciclos) pueden constatarse los importantes avances de la región en materia educativa, especialmente en lo que refiere al acceso y progresión de los niños y niñas en los niveles de los sistemas educativos.

En lo relativo a la atención temprana y la educación inicial, se reconoce en la región la importancia que ella tiene, en tanto sienta las bases de una vida futura con mayores posibilidades. Se extienden los cuidados en relación con la salud materna y los primeros años de vida de niños y niñas a través de programas de protección social específicamente orientados a la población en condiciones de pobreza y de planes nacionales de acción diseñados de acuerdo a los lineamientos planteados por el Comité de los Derechos del Niño (SITEAL, 2009).

En la educación preescolar, el 65% de los niños de América Latina se encuentra en promedio escolarizado. No obstante es importante señalar que, como ocurre con otros indicadores, los promedios ocultan importantes variaciones entre los países. Por ejemplo, Cuba, México y Ecuador tienen tasas brutas de escolarización del 100%, mientras que Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana no alcanzan el 40% (UNESCO, 2009).

Se reconoce cada vez más que cuando los niños y niñas, especialmente aquellos de sectores más desfavorecidos, tienen garantizado el acceso a una variedad de cuidados en su temprana infancia y asisten regularmente a instituciones o programas educativos, se sientan las bases para obtener mejores resultados en las trayectorias escolares futuras.

Según el informe SITEAL ya citado, se repite en el nivel inicial una lógica similar de expansión de la oferta como la que se aprecia en el primario y el secundario. La expansión se inicia por los sectores medios y altos urbanos, en donde las tasas son casi universales a los 4 o 5 años, y se amplía progresivamente hacia los sectores socialmente más postergados, esto es los sectores pobres urbanos, las zonas rurales y las comunidades indígenas. Ello permite entender que las mayores brechas se encuentren en los países en los cuales las tasas globales son más bajas.

Con respecto al nivel primario, América Latina se encuentra cerca de lograr la matricula-

ción de todos los niños. En 2007, la tasa neta de escolarización es, en promedio, del 94% (UNESCO, 2009). Con excepción de República Dominicana y Colombia, las tasas son superiores al 90% en todos los países de la región.

La conclusión del nivel primario, y ya no sólo el acceso, es también otro de los avances destacables de las últimas décadas. Si bien aún persisten dificultades en algunos países como El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua (UNESCO-SEP, 2007), los cuales están lejos aún de lograr la conclusión de la primaria con menos del 80%, la mayor parte de los países ya ha alcanzado tasas del 90 al 100% en la conclusión de este nivel.

No obstante, como ya se afirmó para el nivel inicial, el progreso hacia la educación primaria universal no es uniforme. Los niños que viven en áreas rurales o en áreas urbanas marginales y/o aquellos provenientes de familias de sectores pobres o de familias indígenas carecen de iguales condiciones de acceso a la escolarización. Asimismo, la asistencia al nivel también implica que las trayectorias escolares estén caracterizadas por diversos problemas como la repetición y el abandono o deserción, los cuales serán analizados más adelante.

En lo relativo a la educación secundaria, se constata un impresionante avance en las tasas de escolarización. La tasa bruta de escolarización en América Latina aumentó del 81 al 90% en promedio entre 1999 y 2007, adoptando valores superiores al 100% en el primer ciclo

de este nivel y un valor del 75% para el ciclo superior (UNESCO, 2009). Además, dichas tasas crecieron en todos los países, aunque con ritmos distintos según el punto de partida en 1999. Por otra parte, un número todavía importante de países tiene tasas con valores del 70% o inferiores a éste, como es el caso de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay.

El salto en la cobertura en países de la región, fruto de la ampliación de la oferta y de la masificación de este nivel, hace que en países como Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú, el aumento de la escolaridad de los jóvenes de 13 a 19 años, analizado desde los datos provenientes de las encuestas de hogares, se produzca además con una disminución de la brecha entre el 20% más rico y el 20% más pobre y, por lo tanto, un acceso más igualitario a la educación (SITEAL, 2007).

Claro está que las tasas brutas indican que los adolescentes y jóvenes se encuentran asistiendo a la escuela secundaria, no que lo hagan en forma oportuna ni menos aún que logren concluir. A medida que aumenta la edad, los niveles de escolarización comienzan a descender. A los 17 años, un tercio de los jóvenes ya no asiste a la escuela (SITEAL, 2008) y un número menor aún logrará egresar de este nivel.

Es importante también considerar que, en los sistemas educativos, los problemas tienen un carácter y efectos acumulativos, lo que hace

a medida que se avanza en las trayectorias escolares los sistemas son más vulnerables en relación con la desigualdad social. El egreso oportuno en cada uno de los niveles del sistema educativo y los logros en términos de resultados académicos –que se analizarán en el próximo apartado– constituyen algunos de los indicadores de esta cuestión.

Sobre este panorama general, se presentarán a continuación algunos indicadores específicos que permiten analizar la situación educativa considerando tanto diversas formas de expresión de la desigualdad como los desafíos que aún es necesario asumir en relación con la expansión de los sistemas educativos en los niveles que aquí se han abordado.

La igualdad de género es uno de los aspectos que, por lo menos desde el punto de vista cuantitativo aunque con algunas excepciones que se detallarán, puede señalarse entre los logros de los sistemas educativos de la región. En términos globales, las disparidades de género son menos significativas que aquellas vinculadas con factores socioeconómicos, lugar de residencia, geografía y pertenencia a grupos étnicos.

Ya hacia fines de la década de 1990, la mayoría de los países de la región contaba con paridad de género en el acceso oportuno al primer grado y a toda la educación primaria. Además, los países que presentaban alguna dificultad en ese sentido obtuvieron progresos significativos. Cuando tienen acceso a la escuela,

las niñas tienden a repetir menos que los niños y alcanzar el último grado de la escuela primaria (UNESCO-SEP, 2007).

Las disparidades de género son más marcadas en la educación secundaria y terciaria, en detrimento de los adolescentes y jóvenes varones. Un problema en la región es la participación menor de éstos, ya que las disparidades a favor de las niñas y mujeres son más frecuentes.

Por ejemplo, en lo referido a la conclusión del nivel secundario, cuando se analiza el grupo de edad 20-24 años, existe paridad de género en Ecuador, México, Paraguay, Perú y El Salvador, en más de diez países se observa un índice de paridad favorable a las mujeres (por encima de 1,05) y en apenas dos casos (Bolivia y Guatemala) favorable a los varones (por debajo de 0,95) (UNESCO-SEP, 2007).

En la educación terciaria aumentó el acceso y el logro educativo de las mujeres, aunque éstas acceden mayoritariamente a carreras vinculadas con profesiones del campo de la educación, la salud y los servicios, descendiendo en aquellos vinculados con carreras científico-tecnológicas (UNESCO, 2007).

Corresponderá entonces realizar un seguimiento específico de esta cuestión para que, mediante políticas activas en este sentido, se contrarreste la desigualdad y se promueva la paridad de género. Una cuestión que es importante señalar en relación con este aspecto es que el acceso de la mujer a mayores niveles educativos no sólo favorece su autonomía y

valoración personal sino que tiene efectos en términos de la atención, cuidado y educación de los hijos, según la evidencia recogida en distintas investigaciones.

Con relación a la disparidad o brecha urbano-rural, el panorama regional se presenta muy variado, lo que depende en parte del peso que tiene en cada país la población rural en relación con la población total. En países como Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, más del 40% de los habitantes vive en zonas rurales. Ciertos indicadores vinculados con la asistencia presentan en todos los casos diferencias a favor de las zonas urbanas pero, mientras las diferencias son leves en el nivel primario, ellas se acentúan en el secundario. Los adolescentes provenientes de zonas rurales tienen desventajas en términos de su probabilidad de estar escolarizados pero cuando lo están, una importante proporción de ellos está cursando el nivel primario (SITEAL, 2007). La incorporación tardía a la escolarización coexiste en las zonas rurales, en consecuencia, con la no-asistencia.

No obstante, se observan avances en los países de la región lo que se evidencia, tanto en el grupo de la población de 15 a 19 años como para el de 20 a 24 años, respecto a la equidad educativa entre los habitantes de áreas urbanas y rurales. El Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala son los países que más han avanzado en disminuir las brechas entre los habitantes de las dos áreas (UNESCO-SEP, 2007).

En el caso de la educación secundaria, el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y México –aunque con tasas muy distintas entre cada uno de ellos, porque parten de realidades muy disímiles– son los países que más han avanzado en reducir las brechas en cuanto a la conclusión de la educación en este nivel, también desde el análisis del índice de paridad de la población de 20 a 24 años y el de 25 a 29 años (UNESCO-SEP, 2007).

Las identidades que se relacionan con la raza, la etnia o el lenguaje, cuando son analizadas en términos de los indicadores educativos, evidencian también la situación de desventaja en la que se encuentra, por ejemplo, la población indígena y afrodescendiente. Si bien no se dispone de suficiente información en relación con esta cuestión, allí donde se releva, se muestran las diferencias de oportunidades para asistir y transitar por los niveles del sistema educativo que caracteriza a las poblaciones mencionadas. Entre los factores que permiten comprender estas brechas, interactúa, además, la situación de pobreza y marginalidad en la que se encuentra esta población (SITEAL, 2007).

Con respecto a las brechas existentes según niveles de ingreso, inserción laboral y clima educativo del hogar –información aportada por las encuestas de hogares– todos estos indicadores señalan cómo la pobreza constituye uno de los más poderosos factores de exclusión educativa, tal como se desprende de numerosos análisis realizados (SITEAL, 2006 y 2007; UNES-

CO-SEP, 2007). Aunque los indicadores de pobreza en América Latina son más bajos que en otras regiones del mundo en desarrollo, siguen constituyendo uno de los obstáculos para que los niños asistan, permanezcan y egresen de los niveles educativos. Los niños y niñas que nacen en el seno de un hogar que pertenece al quintil más pobre de la población tienen mayores riesgos de formar parte del grupo más desfavorecido en cuanto a las oportunidades educativas se refiere.

Como ya se ha afirmado, allí donde se llega a la casi universalización de la oferta –y se escolariza en consecuencia a prácticamente el universo de niños y niñas del grupo de edad correspondiente, especialmente en la educación primaria– el peso relativo de las desigualdades socioeconómicas de origen se ve disminuido. Sin embargo, la conclusión de dicho nivel es un suceso que no se distribuye de manera equitativa entre los diversos grupos sociales, sino que afecta de manera más fuerte a los sectores menos favorecidos.

En este sentido, puede constatararse la relación existente entre el nivel de acceso y la reducción de desigualdades, ya que los logros señalados en términos de cobertura y acceso han favorecido a los sectores de la población con menores recursos.

Los logros educativos en materia cuantitativa, aunque insuficientes, no pueden dejar de destacarse porque el principio de universalización del acceso a la educación se propone

fomentar la construcción y adquisición de unos saberes que permiten la integración social de cada sujeto y el desarrollo de la ciudadanía, así como ampliar las oportunidades requeridas para obtener mayores logros en el bienestar individual y familiar. La transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar (CEPAL, 2007), vinculada tanto con el nivel socioeconómico y el clima educativo de los hogares de los que provienen niños y jóvenes así como con el área de residencia y la pertenencia étnica, muestran avances importantes respecto del quiebre en la reproducción de desigualdades, principalmente en lo relativo a la probabilidad de logro en primaria y en el primer ciclo de la secundaria (aun cuando en ésta persisten diferencias relevantes, según los indicadores que se consideren y tal como ya se ha señalado).

No obstante, puede resaltarse casi un efecto paradójico: en la medida en que se masifican la educación primaria y el primer ciclo de la secundaria tienden a reducirse como factor diferenciador en la población pero, al mismo tiempo, estos niveles ven disminuido su valor relativo, por la devaluación de las certificaciones.

Más allá de los logros y avances señalados, cabe resaltar algunos desafíos pendientes que en materia de crecimiento cuantitativo deben afrontar todavía las políticas educativas de los países de la región.

La superación de problemáticas persistentes como la repetición, el rezago y el abandono o la deserción es aún un desafío importante

para muchos de los sistemas educativos de la región. La repetición y el rezago (producido por la anterior, pero también por salidas temporarias y reingresos al sistema educativo) son unos de los factores principales vinculados con el abandono o deserción de la escuela. Desde una perspectiva, se vinculan con la eficiencia interna de un sistema educativo, pero también tienen efectos relevantes en las trayectorias escolares de niños y niñas, esto es en la progresión hacia sucesivos niveles.

En el caso de poblaciones indígenas y afrodescendientes, se suma el hecho de que se trata de grupos de bajos ingresos y que muchas veces se encuentran en poblados aislados en el medio rural. Por ello, según los indicadores que se consideren, las diferencias pueden acentuarse, porque combinadas con otros factores como las condiciones de pobreza y la ruralidad, las dificultades para asegurar la existencia de la oferta educativa constituyen un factor común para esos habitantes. La oferta, cuando la hay, no sólo se caracteriza por los escasos recursos materiales y de infraestructura, sino también por la casi nula adecuación pedagógica en relación con las características socioculturales (en el caso de las poblaciones originarias y afrodescendientes) o con las de la institución escolar (de maestro único con pluri o multigrado, escuela albergue, por mencionar sólo algunos ejemplos).

Pero, aún más, la prolongación de la obligatoriedad hasta la finalización del ciclo superior de la educación secundaria ya está refrendada

en leyes y normativas para Argentina, Chile y Uruguay, mientras que otros países, como Brasil por ejemplo, también los marcos regulatorios plantean la ampliación de la oferta en este nivel. Las desigualdades aumentan en mayor medida al avanzar en los niveles educativos, ya que afectan principalmente a quienes tienen menores recursos. Esto permite explicar por qué la reducción de las desigualdades es menos significativa en los niveles más avanzados de los sistemas educativos de la región y, a la vez, requiere esfuerzos mayores y más sostenidos en el tiempo.

Un debate que está lejos de concluirse es si los cambios requeridos en términos de mayores logros educativos en el conjunto de la población que la región debe enfrentar pueden ser resueltos sólo desde las políticas educativas o si, por el contrario, requieren importantes cambios en la estructura de distribución del ingreso. Más allá de la evidencia que pueda aportarse en este sentido, es cierto que no pueden sino analizarse en la interacción que unos y otros producen.

No obstante los avances mostrados, también se evidencian las dificultades de las políticas para abordar las causas profundas de la marginación en la educación. Cuestiones relacionadas tanto con el nivel de ingreso de un país y en el modo en que éste se distribuye, como con los recursos asignados al sector educativo, tienen una importancia real. Pero también es importante asumir la relevancia que

adquiere el modo en que se organizan las trayectorias escolares, así como las prácticas que tienen lugar en cada una de las instituciones que integran un sistema educativo.

III. Las desigualdades cualitativas: un problema en la democratización de los sistemas educativos

Si bien en el apartado anterior se ha presentado un análisis que da cuenta de la democratización cuantitativa que se produjo en los sistemas educativos de la región, fundamentalmente en el último tramo del siglo pasado, ésta debe también complementarse con una mirada sobre la democratización cualitativa. Esta temática refleja una complejidad mayor ya que enfrenta a la región con problemas que implican grandes desafíos, incluso en relación con los esfuerzos realizados en las últimas décadas.

Esta cuestión ya ha sido tratada por algunos autores como “especies” distintas de la democratización (Duru-Bellat, Baudelot, entre otros). Por un lado, se producen en algunos casos por la apertura de niveles u ofertas que en el pasado no muy lejano eran de difícil acceso a importantes grupos de la población (que ya fuera tratada en el apartado anterior), apertura que se propone reducir las distancias entre grupos (democratización igualadora). Pero, por otro lado, los autores mencionados plantean que una democratización del funcionamiento de un

sistema educativo puede también remitir a mecanismos segregativos, los cuales en muchas ocasiones deben ser analizados desde un abordaje más cualitativo que cuantitativo.

El acceso a certificaciones de estudios de conclusión de la primaria o de la secundaria por parte de porcentajes crecientes de jóvenes, puede ser expresión de formas de democratización igualadora, pero las diferencias producidas y reconocibles en términos de los conocimientos aprendidos en la trayectoria escolar en los niveles mencionados, constituye un ejemplo de ciertos mecanismos segregativos, los cuales tienen efectos concretos, especialmente, en la desigualdad de condiciones para el acceso al nivel subsiguiente. En esta materia, entonces, la disponibilidad de indicadores variados y más complejos así como el análisis más afinado de la información que se produce, permiten constatar las desigualdades presentes en un sistema educativo y el modo en que evolucionan en el tiempo.

Se abordará en este apartado, en consecuencia, una de las formas de expresión de los mecanismos segregativos presentes en los sistemas educativos de América Latina como es la desigualdad en el acceso al conocimiento, vinculada con los procesos y los resultados académicos obtenidos por niños, niñas y jóvenes en la educación primaria y secundaria. Esta temática remite a un prolongado debate en el tiempo, como extenso en las producciones, sobre la calidad. Pueden reconocerse dimensiones clave

para analizar esta cuestión, pero más allá de cuáles se jerarquicen, hay un nudo problemático central que no puede eludirse como es el conocimiento que se enseña y se aprende en cada uno de los niveles que conforman el sistema educativo de un país.

Los niños y niñas que ingresan al sistema educativo ya afectados por desigualdades estructurales vinculadas con el origen social y económico así como son portadores de características culturales diversas, se incorporan a una oferta diferenciada que define condiciones muy disímiles en el proceso de acceso al conocimiento.

Por ello, sin pretender abordar la totalidad de las dimensiones que abarca la calidad (que no puede reducirse a los resultados académicos sin considerar las condiciones y procesos) se tomarán algunos hallazgos encontrados en dos estudios (uno regional, el otro internacional), en los que participan diversos países de América Latina como una aproximación a los resultados académicos.

Por una parte, los países de la región, con la coordinación de la OREALC-UNESCO Santiago vienen realizando un esfuerzo sostenido desde la segunda mitad de los años noventa al realizar estudios desarrollados desde el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), con una activa participación por parte de los organismos encargados de las evaluaciones en los ministerios del sector. Estos estudios producen conocimiento

sobre los aprendizajes de niños y niñas en la educación primaria, en algunas áreas curriculares. En el caso del segundo estudio –del que se han publicado resultados a partir de 2008, algunos de los cuales se presentarán a continuación– la evaluación se realizó en Matemática y Lenguaje en los grados 3 y 6 de la escuela primaria de 16 países y se incorporó, con carácter opcional, una prueba de Ciencias en el grado 6. Las pruebas se construyeron sobre la base de un marco curricular común a los países participantes, articulado con un enfoque de habilidades para la vida. Los puntajes se dividieron en cuatro niveles de rendimiento¹.

Entre los principales resultados (LLECE, 2008; PREAL, 2009) que pueden destacarse, se constata que el desempeño estudiantil en América Latina es bajo; Cuba confirma la ventaja obtenida en relación con el resto de los países participantes en todos los grados y áreas evaluadas, ya puesta en evidencia en el primer estudio. En el otro extremo, con los resultados más bajos, se ubica República Dominicana.

En promedio, los estudiantes no alcanzan expectativas mínimas en matemática, lectura y ciencias. Muy pocos estudiantes latinoamericanos tienen un desempeño excelente en dichas áreas. Los países de América Central con excepción de Costa Rica (como Guatemala, Nicaragua, Panamá), a los que se agregan Ecuador y Paraguay, obtienen en general puntajes por debajo del promedio regional.

Los resultados muestran que hay menos estudiantes en los niveles más bajos en sexto grado comparados con los de tercero, pero esta situación puede deberse al abandono de los niños y niñas antes de concluir el nivel primario. Asimismo, los resultados alertan sobre los aprendizajes en ciencia en sexto grado, ya que a mayor cantidad de alumnos les fue peor en esta área comparada con la de matemática y lectura.

Con respecto a la equidad en el acceso al conocimiento en las áreas mencionadas, en la mayoría de los países latinoamericanos, los alumnos urbanos obtienen mejores resultados que sus pares rurales. En algunos países, los niños comparados con las niñas alcanzan niveles de desempeño más altos en matemática y ciencias, mientras que las niñas se desempeñan mejor que los varones en lectura. Estas brechas de logros según género, no obstante, son menores que aquéllas encontradas entre estudiantes que provienen de escuelas de ámbitos urbanos y rurales.

Por otra parte, los datos permiten constatar una correlación positiva entre el promedio de las puntuaciones de los estudiantes de un país y el PIB per cápita del mismo. Sin embargo, muchos países obtienen resultados más allá de lo esperado de acuerdo a su producción interna, lo que sugiere que si bien los recursos son importantes, no son el único factor que incide en el rendimiento de los estudiantes. Por ello, puede afirmarse que los resultados evidencian

que los ingresos de un país no determinan por sí solos el desempeño de sus estudiantes: mientras que los países relativamente más ricos suelen presentar desempeños mejores que aquellos de los más pobres, algunos países logran resultados distintos a los que su nivel de ingresos predeciría. En este sentido, se constata que el PIB de un país sólo predice parcialmente el logro de sus estudiantes.

Algo similar ocurre con el gasto educativo ya que se confirma que, en términos generales, los países que invierten más por alumno en el nivel primario obtienen puntajes más altos. Sin embargo, países con niveles similares en la inversión en este nivel del sistema educativo tienen resultados diferentes (Perú y Guatemala) y otros, con niveles diferentes de inversión, obtienen resultados similares (Panamá y Nicaragua). Algunos países obtuvieron resultados más altos que los que su nivel de inversión educativa predeciría (como Uruguay, Costa Rica, Chile, con matices según los grados y áreas que se consideren).

Con respecto a otros factores asociados al rendimiento, el SERCE ha podido confirmar que las escuelas pueden hacer una importante contribución al desempeño de los estudiantes. Si bien los factores de contexto socioeconómico tienen una influencia poderosa en el rendimiento, las variables asociadas a la escuela pueden contribuir significativamente a disminuir las desigualdades de aprendizaje asociadas a las disparidades sociales.

En concordancia con lo observado en el primer estudio del LLECE, en el segundo vuelve a constatarse que el clima escolar² es la variable que mayor influencia ejerce sobre el rendimiento. Se constata que la generación de un ambiente de respeto, acogedor y positivo es esencial para promover el aprendizaje entre los estudiantes.

El aporte de la escuela a la explicación de los resultados de aprendizaje es importante, aunque se reduce si se consideran las diferencias socioeconómicas y culturales de los estudiantes que asisten a ellas. Los efectos escolares netos, después de descontar la contribución del contexto de los alumnos, son cercanos al 30% para Lectura y el 40% en Matemática, mientras que en Ciencias se presenta el mayor efecto, ya que llega al 47%. El mayor efecto escolar neto en Ciencias y Matemática podría explicarse porque las escuelas son la principal fuente de conocimiento en estas áreas, en tanto que en Lectura la contribución de la escuela podría ser menor, dado que en esta área las características socioeconómicas y culturales de la familia, como lo han señalado diversas investigaciones, suelen tener una influencia más marcada.

El nivel socioeconómico y cultural es la segunda variable más importante para explicar el rendimiento, aunque su efecto se divide en dos partes. La infraestructura y los servicios básicos de la escuela son, después del clima, las variables escolares de mayor influencia en el rendimiento. El número de libros en la

biblioteca escolar también se relaciona positivamente con el aprendizaje. La inclusión de cien volúmenes adicionales en la biblioteca de la escuela lleva a que aumente el rendimiento en aproximadamente medio punto. Si bien el efecto puede parecer pequeño, es necesario considerar que aproximadamente el 17% de las escuelas que integraron la muestra evaluada carecían de biblioteca escolar en el momento de la realización del estudio.

Una publicación reciente sobre los factores asociados al logro en las áreas académicas evaluadas (SERCE, 2010) muestra que el contexto social, económico y cultural constituye el ámbito con mayor influencia en el aprendizaje. Entre estos factores, a su vez, el contexto educativo del hogar (que abarca tanto la educación de los padres como las prácticas del hogar que facilitan el proceso de escolarización de los niños) presenta también un peso importante. Otros, como el trabajo infantil y la pertenencia a un grupo indígena, aunque con diferencias y matices entre ellos, también se asocian negativamente con el aprendizaje.

Entre los factores estrictamente escolares, el informe citado analiza la relevancia del clima escolar, la gestión del director y el desempeño y satisfacción docente, en orden de mayor a menor importancia. Asimismo, entre los aspectos vinculados con la historia escolar de los estudiantes que indican una fuerte relación con su rendimiento, la asistencia a preescolar presenta una asociación positiva, mientras que la

repetición de grado, según lo señala el informe, tiene un efecto negativo.

Mientras los estudios regionales que desarrolla el LLECE se focalizan en la educación primaria y toman como referencia un marco curricular común, otro de los estudios internacionales que ha ganado mayor presencia en diversos países de la región es el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) impulsado por la OCDE, el cual en su edición 2006 incorporó a más de 50 países.

Como es sabido, PISA evalúa la población de 15 años que se encuentra matriculada en el sistema educativo, independientemente del grado o año que se encuentren, en relación con tres competencias (en el sentido amplio del término): competencia matemática, científica y lectora, las cuales son clave para el desarrollo personal, la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo. El enfoque adoptado por el estudio se relaciona fundamentalmente con la capacidad de los estudiantes para extrapolar lo aprendido, esto es, aplicar los conocimientos y habilidades en nuevos contextos. Cada una de las competencias mencionadas tiene una atención mayor en cada edición del estudio, lo que se traduce en la extensión de la prueba y en los instrumentos que la complementan. Diversos cuestionarios de contexto permiten recoger información sobre distintos factores asociados al rendimiento así como sobre las actitudes y compromiso de los alumnos y las características y los recursos disponibles en los centros o instituciones escolares.

En 2006, en el caso de América Latina, participaron Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. Una particularidad de esta edición del estudio es que los países iberoamericanos participantes en él (a los mencionados se agregan entonces España y Portugal) han desarrollado un informe regional (GIP, 2009) en el que se analizan y comparan resultados, tanto en el nivel nacional como subnacional, cuando esto es posible (comunidades autónomas en España, estados en Brasil y México).

Si bien el total de los ocho países mencionados implica un escaso número sobre el total de aquellos de Iberoamérica cabe aclarar que, en términos de población, estos países cuentan con aproximadamente 453 millones de habitantes, los cuales representan el 75 % de la población de esta región.

Es interesante señalar que el mencionado informe aborda la cuestión de los resultados educativos no sólo desde el análisis de los logros en las competencias evaluadas sino también en relación con la medida en que los alumnos consiguen terminar ciertos niveles educativos. Entre los numerosos análisis que aporta esta publicación destacaremos en este artículo algunos especialmente vinculados con los niveles de desempeño de los estudiantes evaluados y con las variables exógenas y endógenas de los sistemas educativos, que permiten interpretarlos mejor y que tienen implicancias para el diseño de las políticas educativas.

En primer lugar, una de las características más destacadas que señala el informe para la región analizada es la de las desigualdades notables que, según la mayoría de los indicadores sociales y educativos considerados, se presentan entre los países participantes en el estudio y en el interior de cada uno de ellos. Se confirma aquí entonces aquello que ya fuera planteado en apartados anteriores de este artículo.

En segundo lugar, y desde una primera aproximación global, cabe resaltar la distancia entre el promedio de los países de la OCDE en ciencias, que es de 500 puntos, en relación con el de los países del GIP, los cuales obtienen un valor de 426 puntos. En matemática el promedio de esta región es 414 (para la OCDE, 498) y en lectura 419 (para la OCDE, 492).

Los países de la OCDE tienen en promedio un 19 % de estudiantes que no alcanzan el Nivel 2 en ciencias, es decir, estudiantes que tienen un nivel de competencia insuficiente, según los criterios adoptados por el estudio para afrontar con éxito las demandas sociales y laborales y poder ejercer los derechos, libertades y responsabilidades de una ciudadanía activa en las sociedades del siglo XXI. En los países del GIP, los porcentajes de alumnos por debajo de ese Nivel 2 van del 19 % al 60 %. España (con 19 %) y Portugal (con 24,5 %) tienen porcentajes similares al promedio de los países más avanzados. En contraste, en los países de América Latina los porcentajes alertan con respecto a la situación

educativa: Brasil, Colombia, Argentina y México tienen más de la mitad de sus estudiantes por debajo del Nivel 2, en tanto que Chile y Uruguay arrojan porcentajes cercanos a 40 %.

En el otro extremo de la escala de desempeños, los países de la OCDE tienen en promedio un 9 % de estudiantes en los dos niveles superiores (5 y 6), mientras que para los países del GIP este promedio es solo de 1,7%. Nuevamente, mientras que en España y Portugal los valores son del 5,8 y 3,1%, respectivamente, en cuatro de los países latinoamericanos el número de alumnos en estos niveles no llega al 1% y en dos no alcanza el 2%.

Con respecto a variables asociadas al rendimiento, el PIB per cápita en los países del GIP equivale a la mitad de la registrada por los países de la OCDE, los cuales además tienen niveles de ingresos muy superiores a los países de América Latina que participan en el estudio.

Si bien el porcentaje del PIB destinado a educación en los países del GIP es un porcentaje similar a los países de la OCDE las diferencias son grandes cuando se comparan en términos del gasto por alumno. En los países del GIP dicho gasto se sitúa entre 1.000 y 2.000 dólares para los países latinoamericanos, cifra que sube hasta 6.000 dólares para España y Portugal, mientras que en otros países el gasto por alumno alcanza los 10.000 dólares.

También se analiza con particular detalle el estatus social, económico y cultural de los estudiantes evaluados, resultante tanto de la caracte-

rización de la educación y ocupación de los padres, como de los bienes materiales y culturales disponibles en el hogar. Se constata no solo la diferencia entre los estudiantes de la OCDE en cuanto a condiciones marcadamente superiores en estos aspectos sino que, para los países del GIP, este índice influye de manera significativa en el puntaje que obtienen los estudiantes evaluados, aunque se aprecian diferencias entre los países que integran este grupo. Incrementar en un punto el nivel socioeconómico de los estudiantes puede significar, según el informe, que su nivel de desempeño en ciencias se eleve entre 6 y 23 puntos, dependiendo del país.

Reconociendo entonces la importancia que tienen estos factores, también se analizan otros, propios del sistema educativo y en particular de los centros escolares. Más allá de las limitaciones señaladas en el informe, por el tipo de instrumentos con los que se recoge este tipo de información, pueden mencionarse algunos que tienen implicancias relevantes para las políticas educativas.

El grado de desarrollo efectivo del currículo en las escuelas es el factor más sólidamente asociado a los resultados en ciencias de los países del GIP. Por un lado, estadísticamente hablando, es el único que funciona en todos los países del grupo. Pero además, por la magnitud de su efecto, también debe destacarse su importancia ya que el aumento de un punto en el desarrollo efectivo del currículo tiene efectos sobre los resultados académicos.

Otro factor, como el tiempo dedicado a la enseñanza de las ciencias en la escuela, aparece como determinante de los aprendizajes de los estudiantes y actúa en la misma dirección señalada anteriormente para el currículo, en la medida en que eleva las oportunidades de aprendizaje brindadas por las escuelas a sus estudiantes.

Otro de los factores destacables por su efecto sobre los resultados en ciencias es el tamaño de la clase, el cual solo se vuelve relevante cuando se trata de cambios fuertes –de tamaños muy grandes a mucho menores– a lo que se debe agregar que la reducción del tamaño debe ir acompañada de cambios en las estrategias docentes. En los países del GIP hay casos en los que el tamaño promedio de los grupos es mucho mayor que en el promedio de la OCDE, lo que hace que el factor sí tenga un peso significativo en los resultados de los alumnos. Los esfuerzos para modificar esa situación se justificarían, según las conclusiones a las que se arriba, si son complementados además con cambios en las estrategias pedagógicas desarrolladas por los profesores.

Los resultados educativos de los estudios brevemente presentados ponen en evidencia que los estudiantes evaluados de los países participantes de la región no solo obtienen un desempeño promedio menor comparado con los países de mayor nivel de desarrollo, sino que la heterogeneidad en los rendimientos es otra de las características subrayadas por dichos resultados.

En el caso de los países del GIP, la eviden-

cia indica que existen grandes desigualdades de rendimiento entre escuelas (especialmente marcadas en Chile, Argentina y Uruguay) y que los distintos niveles de logro que obtienen los estudiantes evaluados se deben además a diferencias entre los centros escolares (con un grupo de países en donde la proporción es importante como Chile, Argentina, Brasil, México y Uruguay). Por el contrario, España se caracteriza por una proporción muy baja, incluso por debajo de la media de la OCDE, y con una situación similar a la de los países nórdicos. A esto debe sumarse la variación de resultados en el interior de las escuelas, la que se acentúa especialmente en el caso de Chile. Todo esto apoya la hipótesis del grado de segregación existente en los sistemas educativos.

En conclusión, las desigualdades sociales y educativas aparecen relacionadas con la segregación que caracteriza los ámbitos escolares, que hacen que niños y jóvenes de similares condiciones socioculturales asistan a establecimientos de análogas características, lo que produce poca diversidad en el interior de las instituciones escolares.

Así como los análisis específicos que se realizan, en términos de una aproximación cuantitativa, sobre el acceso y egreso de niños, niñas y jóvenes a los distintos niveles de los sistemas educativos de la región no pueden dejar a un lado los abordajes cualitativos sobre los contenidos que se aprenden en la escuela, resulta también interesante señalar que, según las evi-

dencias provistas en este apartado, los problemas vinculados con la calidad son indisolubles de aquellos relacionados con la equidad.

IV. Las políticas para la democratización educativa. Más allá de la compensación y la mejora

Se han señalado anteriormente los principales desafíos que enfrentan los países de la región en el futuro próximo, especialmente si se desea cumplir con los objetivos establecidos por los propios gobiernos nacionales y las metas acordadas con organismos regionales e internacionales. Asimismo, se han caracterizado en términos generales las formas que adopta la desigualdad social y educativa.

Para concluir este artículo, se abordarán algunas reflexiones relativas a las políticas que se han desarrollado en las últimas décadas en relación con estas desigualdades históricas, pero aún presentes, en los países de la región. Por supuesto que cabe aquí señalar nuevamente que se trata de consideraciones generales, que no desconocen los distintos matices y características de cada uno de los países, cuyo propósito principal consiste en señalar los desafíos presentes en el propio diseño e implementación de las políticas educativas.

Por una parte, las políticas compensatorias, de acción afirmativa o discriminación

positiva (según las distintas denominaciones utilizadas) requieren alguna reflexión especial. No solo es importante considerar qué principios las fundamentan y qué aspectos metodológicos y operativos se adoptaron. Solo a modo de ejemplo, cabe mencionar que estas políticas pueden estar orientadas hacia lo que se denomina “fortalecer la demanda” (a través de becas para los estudiantes, meriendas o comedores en las escuelas, entre otras medidas) o pueden establecerse para apoyar las escuelas que atienden población en condiciones de mayor vulnerabilidad social (mediante la provisión de útiles, libros y bibliotecas; la provisión de otros recursos como materiales didácticos e incluso aportes financieros para el desarrollo de proyectos institucionales, para mencionar algunos ejemplos).

Una cuestión general que puede señalarse respecto de estas políticas es que se caracterizaron en su mayoría por ser asistenciales (especialmente aquellas orientadas a la demanda) y focalizadas. Incluso han sufrido las discontinuidades propias de otras políticas asistenciales, especialmente cuando son promovidas desde programas específicos. Por estos rasgos, no han producido cambios de fondo en el conjunto de las escuelas que integran un nivel educativo (primario o secundario, fundamentalmente), esto es la denominada educación común o regular.

En otros casos se han generado nuevas alternativas a través de la diversificación de

formatos que han permanecido paralelas o yuxtapuestas a la oferta existente. Estos mecanismos en ocasiones no solo se han institucionalizado, sino que también se han ido sedimentando como capas dentro de los sistemas educativos de los países de la región. Otro de los riesgos que conlleva esta diversificación de los formatos escolares es que en varias experiencias desarrolladas se convierten en propuestas de menor calidad, tanto en los recursos que se les proveen como en los procesos y resultados que logran.

Esta diversificación, en consecuencia, aunque bien intencionada en sus propósitos, no ha producido cambios significativos en las condiciones de la escolarización para alcanzar determinados resultados más equitativos con las poblaciones más afectadas. En este sentido, lo que puede haber constituido una respuesta crítica a la igualdad de tratamiento desde una oferta homogénea de los sistemas educativos, que desconocía las condiciones diferenciales que los diversos grupos tienen en el acceso a la escuela y al conocimiento, devino un nuevo mecanismo segregador, en el sentido que se ha mencionado en este artículo, y se sumó a los efectos segregadores producidos por una oferta homogénea.

Es claro que, si con la evidencia hasta ahora producida desde múltiples análisis y estudios, no se discuten y definen nuevos sentidos para las políticas que estén claramente orientados a garantizar procesos y resultados a todos quie-

nes deben acceder a la escolarización y al conocimiento, va a resultar difícil revertir los efectos acumulados de distintos problemas aún persistentes en los sistemas educativos.

Otras consideraciones merecen las políticas de mejora educativa en términos de acceso al conocimiento, en general, vinculadas con la denominada mejora de la calidad educativa.

En las décadas pasadas se asistió en la región a un importante desarrollo de los sistemas nacionales de evaluación de resultados de aprendizaje de los estudiantes, así como una participación creciente en estudios regionales e internacionales. Hay ya una importante experiencia e información acumulada a partir de estos estudios, que no siempre ha redundado en una reorientación de las estrategias pedagógicas. Las políticas de mejora adoptaron, en términos generales, en muchos países la forma de regulación por los resultados, asociada con las evaluaciones citadas, la cual es característica de algunas de las modalidades de regulación postburocrática (lo que no significa que aún coexistan con otras formas de carácter eminentemente burocrático). En paralelo, se desarrollaron importantes programas orientados a la formación inicial y continua de los docentes, a la par que se destinaron recursos, aunque no de la misma magnitud que los anteriormente mencionados, a la mejora de las escuelas.

Es importante señalar que, para la conducción de procesos de mejora, las políticas pueden hacer foco o combinar diferentes estrategias.

Ellas son a) la prescripción, b) la presión a través de incentivos (materiales o simbólicos) y c) el apoyo y construcción de capacidades en distintos niveles de gobierno del sistema educativo, especialmente aquellos que conciernen los cuadros intermedios (supervisores o inspectores, por ejemplo) y el nivel estrictamente escolar (directivos y docentes).

En las últimas dos décadas, en los países de la región, las dos primeras estrategias tuvieron mayor peso y centralidad. Ejemplo de ello son los cambios promovidos por la nueva definición de marcos o diseños curriculares que se orientaron a actualizar las propuestas de enseñanza y los contenidos escolares; la presión que provocó –allí donde tuvo lugar– la divulgación de resultados de aprendizaje por escuela, especialmente a partir de la elaboración de *rankings* y, por último, la promoción de incentivos monetarios a través de concursos de proyectos institucionales de mejora elaborados por las escuelas. El marco o contexto en el que se desarrollaron estas medidas, especialmente las últimas recién mencionadas, fue el de la rendición de cuentas.

Pero, si se desea encontrar un mejor balance entre ellas, las políticas deberían evolucionar de una cultura centrada en la rendición de cuentas hacia otra con foco en las responsabilidades de múltiples actores y en el desarrollo institucional, aunque esto no implique suprimir la prescripción o regulación de ciertos aspectos en los que el Estado tiene un papel irrenuncia-

ble (como, por ejemplo, la definición de los contenidos y capacidades que deben formarse en cada nivel del sistema).

Esta evolución o pasaje de una cultura a otra involucra distintos niveles de responsabilidad: desde el nivel macro, en el cual el Estado debe garantizar condiciones específicas para que ciertos procesos se desarrollen, pasando por estructuras de gobierno intermedias, hasta el nivel micro, esto es la escuela en su contexto. En este sentido, si bien se están desarrollando interesantes programas en países de la región para desarrollar estas capacidades institucionales, resta aún mucho por hacer en esta dirección, como lo ponen en evidencia resultados todavía insatisfactorios o insuficientes.

Un aspecto interesante que resulta del análisis de estas experiencias es que permite correr la discusión de “encontrar a los culpables” por los bajos resultados académicos de los estudiantes, para centrarla en aspectos más relevantes, tales como acuerdos institucionales sobre objetivos, expectativas y prácticas orientadas a la enseñanza de contenidos y habilidades para todos los estudiantes.

Si en el pasado, en muchas políticas, la prescripción, la presión a través de incentivos desplazaron a un segundo lugar los aspectos relacionados con la importancia de los apoyos y el fortalecimiento de las capacidades, en el presente deberán recuperar la relevancia que éstos tienen para promover mejores prácticas que garanticen el acceso al conocimiento. Estas

estrategias son sin duda más difíciles, más lentas y menos visibles pero, en el mediano plazo, son aquellas que “hacen la diferencia” en las escuelas y en las trayectorias escolares de los estudiantes.

Sin desconocer los efectos que producen las desigualdades sociales –y reconociendo al mismo tiempo el campo de actuación que tienen las políticas educativas que, aunque limitado, no es menor– resultará fundamental el avance sobre respuestas integrales en el sentido anteriormente expresado, que consideren las diversas dimensiones, los múltiples actores y su interrelación.

Aun cuando las políticas orientadas por estos principios se vienen desarrollando desde hace algún tiempo, ellas no han tenido el suficiente alcance para modificar ciertas condiciones estructurales de los sistemas educativos y producir los efectos deseados. Otras requieren nuevos enfoques para atender la especificidad de los contextos propios en el interior de cada país. Remiten a las condiciones que desde un nivel sistémico deben ser provistas o promovidas. Involucran, por una parte a los docentes, en todo lo referente a su formación específica, inicial y continua; la mejora de las prácticas de enseñanza, la inserción profesional en contextos desfavorables y las carreras que desarrollan en el interior del sistema. Por otra, remiten también a las escuelas y sus culturas, considerando los recursos materiales que tienen influencia en el ambiente de aprendizaje, como bibliotecas

escolares y de aula, los aspectos organizativos que favorecen un ambiente de aprendizaje para todos los alumnos, el trabajo colectivo orientado a la enseñanza y la renovación de prácticas para atender las problemáticas actuales que se presentan a los actores escolares.

Referencias bibliográficas

- BAUDELLOT, C. y Leclercq, F. (dirs.) (2008): *Los efectos de la educación*. Del Estante editorial, Buenos Aires.
- BENEDICT, R. (2009): *Les politiques d'éducation prioritaire. Les défis de la réforme*, PUF, París.
- CEPAL (2007): *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- DURU-BELLAT, M. (2004): *Social inequality at school and educational policies*, IIEP/UNESCO, París.
- DURU-BELLAT, M. (2002): *Les inégalités sociales à l'école. Genèse et mythes*, PUF, París.
- GIP-Grupo Iberoamericano de PISA (2009): *Iberoamérica en PISA 2006. Informe regional*. España, OCDE – Santillana.
- OREALC/UNESCO (2007): *Educación de Calidad para Todos: Un Asunto de Derechos Humanos*. Documento de discusión en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe EPT/PRELAC, 2007, Santiago de Chile.
- POGGI, M. (2009): "Indicadores y desafíos de los sistemas educativos de América Latina", en Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*, OEI, Madrid.
- (2008): "Hacia la construcción de nuevas estrategias de evaluación de la calidad educativa en América Latina", en *Reflexiones en torno a la evaluación de la calidad educativa en América Latina y el Caribe*, UNESCO, Santiago de Chile.
- PREAL (2009): *¿Cuánto están aprendiendo los niños en América Latina? Hallazgos claves del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. EEUU, PREAL.
- SERCE (2010): *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. OREALC-UNESCO Santiago-LLECE, Santiago.
- (2008): *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del SERCE*. Santiago de Chile.
- SITEAL (2009): *Informe de tendencias sociales y educativas 2009. Primera infancia en América Latina: la situación actual y las respuestas desde el Estado*. IIEP/UNESCO Buenos Aires- Organización de Estados Iberoamericanos, Buenos Aires.
- SITEAL (2008): *Informe de tendencias sociales y educativas 2008. La escuela y los adolescentes*. IIEP/UNESCO Buenos Aires- Organización de Estados Iberoamericanos, Buenos Aires.
- (2007): *Informe de tendencias sociales y educativas 2007*. IIEP/UNESCO Buenos Aires- Organización de Estados Iberoamericanos, Buenos Aires.
- UNESCO (2009): *EFA Global Monitoring Report 2010. Reaching the marginalized*. UNESCO, París.
- (2007). *EFA Global Monitoring Report 2008. Education for All by 2015 Will we make it?* UNESCO, París.
- UNESCO-SEP (2007): *Panorama Educativo 2007: Desafíos alcanzados y por alcanzar*. Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE) de la Cumbre de las Américas. OREALC-UNESCO Santiago y Secretaría de Educación Pública de México de México.
- WILLMS, D. (2006): *Las brechas de aprendizaje: Diez preguntas de la política educativa a seguir en relación con el desempeño y la equidad de las escuelas y los sistemas educativos*. UNESCO-Instituto de Estadística, Montreal.

Notas

- ¹ Para mayor información sobre el estudio, sus características metodológicas y primeros análisis consultar SERCE, 2008.
- ² El índice de clima escolar considera aspectos relacionados con “el agrado y la tranquilidad que siente el estudiante cuando se encuentra en la escuela, el grado de pertenencia a la institución y la relación con sus compañeros”. Se relaciona por tanto con aspectos pedagógicos en la propuesta formativa de la institución. En grado sexto incluye además “la dedicación y atención que siente el estudiante le prestan sus docentes, la disciplina (orden) de los estudiantes en el aula y la violencia verbal y física que ocurre en la institución”.

Educación y sociedad en América Latina

Resumen:

El artículo analiza las articulaciones entre educación y sociedad en América Latina distinguiendo tres modelos que se corresponden con distintos momentos históricos y las variables que fueron su rasgo distintivo, al tiempo que señala también los precarios logros de cada modelo. El primero de ellos caracteriza el período en que se constituyeron los Estados Nacionales y corresponde al origen de los sistemas educativos en los países de la región. La variable política es característica de este modelo, con la aspiración a lograr la homogeneización de la población a través de la educación. El segundo, sustentado en la economía como variable clave, se ubica en torno a la década de los 60 y se destaca por pensar la articulación referida anteriormente a partir de la educación como formación de recursos humanos para el trabajo. El tercer modelo, propio de la década de los años 90, coloca a la educación frente a las tensiones de la aplicación de la lógica de mercado, con las exigencias de eficacia y eficiencia, en la distribución de un bien público como es el conocimiento.

Palabras clave:

Estado-nación, recursos humanos, planificación, sociedad justa, reforma educativa

Abstract:

The article analyzes the relationship between education and society in Latin America by distinguishing three models that correspond with different historical moments and their characteristic variables, concurrently stressing the precarious achievements for each model. The first one describes the period in which National States established and corresponds to the origin of

education systems in the countries within the region. This model is distinguished by the political variable, willing to attain the homogenization of the population through education. The second one, based on the economy as a key variable, spans out at around the 60's and provides the idea that the relationship referred to above is based on education as a means to train labour human resources. The third model, typical of the 90's, faces education against the tensions stemming from applying the market logic, with the effectiveness and efficiency requirements necessary to distribute a public asset such as knowledge.

Keywords:

State-nation, human resources, planning, fair society, education reform

Educación y sociedad en América Latina

I. Introducción

Este artículo intenta analizar las diferentes articulaciones entre educación y sociedad en América Latina¹. Al respecto, distinguimos tres grandes modelos, que tuvieron vigencia en distintos momentos históricos, definidos por la principal variable a través de la cual se definió el sentido del vínculo de la educación con el resto de la sociedad. En el primero de ellos, la variable clave fue la *política*. La educación constituyó uno de los pilares fundamentales sobre los cuales se construyeron los Estados nacionales. En ese momento, que corresponde al origen de los sistemas educativos en América Latina, la educación fue percibida como el proceso por el cual sería posible homogeneizar culturalmente a la población y formar a las elites dirigentes. En el segundo modelo, que temporalmente podemos ubicar en la década de

los sesenta, la variable clave fue la *economía* y la educación se definió como la dimensión responsable de la formación de los recursos humanos para el desarrollo económico. El tercer modelo se ubica en la década de los años noventa, cuando se apreció la crisis de los dos factores anteriores sobre los cuales se habían diseñado las políticas educativas: la nación y el trabajo. El *déficit de sentido* que caracteriza al “nuevo capitalismo” globalizado colocó a la educación frente a exigencias de eficiencia y eficacia interna, a debates instrumentales y a las tensiones y presiones propias de la aplicación de la lógica de mercado a la producción y distribución de un bien público como es el conocimiento.

Este análisis tomará como principal eje y fuente de referencia los discursos y las propuestas oficiales de políticas educativas. Es sabido que las políticas educativas no agotan el análisis

de la educación, ya que existen importantes fenómenos que responden a la dinámica de los actores sociales y que escapan a la normativa política. De la misma manera, el análisis de los discursos políticos no agota el análisis de las políticas llevadas a cabo, ya que la distancia entre la retórica y la realidad es una de las principales características de esta dimensión de la sociedad. En todo caso, estas distancias son, en sí mismas, un significativo objeto de análisis. En el caso de los países de América Latina, las distancias son de tal magnitud que es posible postular que se trata de disociación.

La disociación entre discurso y realidad es una de las consecuencias del fenómeno de desarticulación entre las diferentes dimensiones de la sociedad, que caracteriza a las sociedades dependientes. Alain Touraine mostró hace ya algunos años que en América Latina existe ausencia de “sociedad”, entendida ésta como la integración entre economía, política y cultura. Según su análisis, en América Latina “La política no es ‘representativa’ de intereses sociales y las ideologías no corresponden directamente ni a clases sociales ni a fuerzas o partidos políticos. La imagen europea de la sociedad, de tipo arquitectónico, en la cual las fuerzas productivas o las ideas constituyen una infraestructura, no es válida en este tipo de sociedades donde economía, política e ideología son como placas tectónicas que se deslizan constantemente una sobre la otra” (...) “En conclusión, el carácter común de las sociedades dependientes y colo-

nizadas es la desarticulación o desvinculación parcial de la modernización, de las luchas sociales y del papel del Estado o, en términos más analíticos, de los sistemas económico –que corresponde a las luchas sociales–, político –que corresponde a la modernización, es decir a la integración social y nacional– e ideológico, organizado alrededor de la defensa de la identidad nacional o territorial contra la dominación extranjera. *América Latina* en su conjunto puede ser considerada como un ejemplo central de *sociedad dependiente*”².

La desarticulación entre las diferentes dimensiones de la sociedad también explica la precariedad de los logros de cada uno de estos enfoques. El discurso culturalmente homogeneizador del primer modelo estuvo lejos de asociarse a la incorporación efectiva de toda la población a la influencia socializadora de la escuela. Los proyectos economicistas de los planificadores de la educación no lograron orientar el comportamiento de la demanda educativa en un sentido acorde a sus proyecciones. Por último, y si bien es prematuro cerrar el momento actual con una evaluación definitiva de sus consecuencias, es posible apreciar que el discurso eficientista tampoco está logrando resultados de acuerdo a sus promesas. La disociación entre discurso y realidad, una constante en el desarrollo educativo latinoamericano, no es neutral con respecto a ninguno de esos niveles. Un discurso que no debe enfrentar la prueba de la realidad tiende a la desmesura, a la impunidad con

respecto a sus consecuencias y al debilitamiento de las exigencias de rigor que debe cumplir desde el punto de vista conceptual. Las prácticas y las conductas reales de los actores, sin un discurso que las justifique, pierden validez, legitimidad y posibilidades de desarrollo.

II. Educación y Estado-nación

El diseño original de los sistemas educativos de los países de América Latina, situado históricamente en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX, está estrechamente asociado a la creación de los estados nacionales. En ese contexto, el paradigma sobre el cual giraron las discusiones, los conflictos y las orientaciones de las políticas educativas estuvo basado en la idea según la cual la educación tiene una función predominantemente política en la sociedad. Dicho sentido político de la educación se definió a través de dos estrategias principales. La primera de ellas se relaciona con la universalización de la enseñanza básica, ligada a la necesidad de construir la identidad nacional para garantizar la cohesión social y la estabilidad política. La segunda se refiere a la formación de la elite política capaz de gobernar la sociedad. Mientras la enseñanza primaria estaba destinada a socializar al conjunto de la población en los valores propios del proceso de modernización y unidad nacional, la escuela secundaria y la universidad fueron concebidas

como las herramientas privilegiadas para formar a la elite dirigente. Si bien estos dos objetivos formaron parte de la misma visión acerca del papel de la educación, orientaron proyectos políticos distintos. Domingo F. Sarmiento, por ejemplo, fue en Argentina el máximo exponente de la visión que otorgaba prioridad a la escuela primaria, frente a visiones diferentes como las de Bartolomé Mitre, creador de los Colegios Nacionales de nivel medio. Justo Sierra, en México, también fue un vocero de esta posición, aunque con menos impacto en el diseño e implementación de políticas. Costa Rica cerró su Universidad y sólo la reabrió muy avanzado el siglo XX, cuando ya había expandido significativamente la escolaridad primaria. En el sentido opuesto, Andrés Bello, en Chile, fue quien expuso más articuladamente la idea según la cual era prioritario formar a la elite dirigente a través de la escuela secundaria y la universidad.

El rasgo más significativo del proceso de construcción de los Estados nacionales en América Latina fue la precariedad, definida por su escasa capacidad para incluir al conjunto de la población en los circuitos de participación social, sea el mercado de trabajo, la ciudadanía política o la socialización en patrones culturales comunes. La precariedad del proceso de inclusión se puede apreciar tanto a nivel cuantitativo como cualitativo. Ambas dimensiones están articuladas, ya que el proyecto de socializar a toda la población en los valores vinculados a la

unidad nacional a través de la escuela fue asumido sólo por el sector “ilustrado” de la clase política. Tanto los sectores económicamente dominantes, vinculados a la explotación extensiva de recursos naturales, como los representantes de patrones culturales tradicionales, particularmente la Iglesia Católica, resistieron activamente la universalización de la socialización escolar moderna.

El sector ilustrado de la clase política sólo pudo manejar los limitados instrumentos propios del gobierno para impulsar sus ideas. Uno de esos instrumentos fue la *ley* y, a través de ella, este sector intentó cambiar la realidad. En educación, la utilización de este instrumento fue muy importante. La incorporación del conjunto de la población a la escuela fue impulsada por leyes que, muy tempranamente, declararon obligatoria la educación primaria. Un recorrido por las fechas en las cuales los países de América Latina dictaron leyes de obligatoriedad de la enseñanza primaria muestra que la gran mayoría de ellos lo hicieron en la segunda mitad del siglo XIX. La realidad, sin embargo, estuvo muy lejos del postulado legal. Las tasas de escolarización correspondientes a la edad de la obligatoriedad corroboran la hipótesis de la distancia significativa entre el discurso de la obligatoriedad y las condiciones reales de su aplicación. Recién un siglo después de sancionadas las leyes, un grupo de países pudo mostrar que el objetivo había sido parcialmente logrado. Los que más tempranamente

avanzaron en la expansión de la escuela (Argentina, Uruguay, Chile, Costa Rica), hacia mediados del siglo XX tenían entre el 50 y el 70% de la población escolar matriculada en el nivel primario. Asimismo, es interesante apreciar que en los países federales como Argentina o México, las leyes educativas no tuvieron alcance nacional. Las elites ilustradas solían controlar el poder central, pero no los gobiernos locales y fue necesario dictar leyes adicionales que otorgaran facultades a los gobiernos centrales para crear y administrar escuelas en las provincias o estados locales³.

La distancia entre discurso y realidad, mencionada anteriormente, expresa las limitaciones tanto materiales como sociales del proyecto transformador. En términos más analíticos, esas limitaciones aluden al déficit de actores sociales capaces de asumir los procesos involucrados en el proyecto “ilustrado”. Al respecto, es importante recordar que en los procesos clásicos, la construcción de la Nación estuvo asociada al ejercicio de la ciudadanía⁴. En nuestros países, la incorporación ciudadana implicaba romper la lógica oligárquica del poder. Sólo en aquellos países que expandieron tempranamente la educación, la democracia y el sufragio universal fueron conquistados a principios del siglo XX. Sin embargo, aun en esos casos, la estabilidad democrática fue precaria y también desde temprano aparecieron los golpes de estado y la interrupción de la vigencia de los principios democráticos. En los

países con fuerte presencia indígena, la exclusión del ejercicio de sus derechos políticos fue una constante, así como la exclusión de las mujeres en el caso de la población blanca o mestiza. Un ejemplo claro de las limitaciones en la incorporación ciudadana lo muestra el caso de México, donde las escuelas para varones tenían historia e instrucción cívica, materia que no estaba incluida en el curriculum de las escuelas para mujeres (salvo en el caso de las normales formadoras de maestras).

En relación con la situación de exclusión de importantes sectores de la población, cabe destacar que la debilidad inclusiva del capitalismo dependiente erosiona la asociación entre ciudadanía y democracia. Retomando las tesis de Touraine y Dubet⁵, sería posible sostener que en América Latina no hubo condiciones institucionales que permitieran procesos de construcción subjetiva de la coherencia, de la integración o la cohesión social. Por un lado, porque una porción significativa de la población estaba excluida del acceso a las instituciones educativas. Por el otro, porque el contenido democrático del mensaje educativo estaba poco asociado a las experiencias de la vida social. Las elites del poder económico no asumieron un compromiso democrático y eso explica los recurrentes golpes de estado o el manejo clientelístico de las prácticas electorales. Algunas excepciones a esta situación fueron los casos de Uruguay, Costa Rica y, en menor medida, Chile. A su vez, las elites políticas alternativas también desarrollaron

un pensamiento que no valorizaba la democracia, porque enfrentaban ideológicamente al liberalismo ya sea desde la perspectiva del marxismo o desde el pensamiento de algunos sectores católicos. Al respecto, los estudios sobre el pensamiento y la acción de la Iglesia Católica a fines del siglo XIX y primera mitad del siglo XX revelan el rechazo o la escasa valoración de la democracia, la libertad y el pluralismo.

Los conflictos en la definición de un contenido socializador capaz de homogeneizar culturalmente a la población surgieron desde el origen de los movimientos de emancipación nacional. Las luchas internas que siguieron a la ruptura con España mostraron la dificultad para generar una narrativa que cohesionara al conjunto de la población detrás de un imaginario colectivo que definiera la idea de Nación⁶. Si bien la variedad de situaciones nacionales es muy amplia, se pueden distinguir al menos dos grandes categorías. Por un lado, la de los países con fuerte presencia de población indígena, donde se aprecia un grado de dificultad muy alto, casi podríamos decir en el límite de la imposibilidad, para construir un imaginario colectivo común. En este grupo se ubican los países andinos como Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, además de algunos centroamericanos como Guatemala. México es un caso especial porque la guerra con EEUU constituyó un factor muy importante en la construcción de la idea de Nación. En el otro extremo se ubican los países del Cono Sur, donde la

población originaria tuvo menos peso demográfico y cultural y el proceso de integración estuvo más vinculado a la población migrante extranjera que a la población nativa.

El imaginario colectivo que pretendían construir los sectores ilustrados a través de la escuela asociaba la idea de “nación” con la de “nuevo mundo”. Para los ilustrados era necesario cubrir el “déficit de civilización” que caracterizaba a las sociedades latinoamericanas. Este es un rasgo común del vínculo de dependencia y coloca la tarea de socialización en el lugar de la reconversión social o, para decirlo en términos de los propios ilustrados de la época, de “regeneración” de la población. En este sentido, la propuesta socializadora de la escuela asumió un carácter marcadamente contracultural. Los sectores conservadores, opuestos a la idea de universalizar la escuela, utilizaban este argumento sosteniendo que educar era ir “contra los padres”⁷. La expresión más elocuente del carácter contracultural de la escuela fue la contratación de maestros extranjeros. En el caso argentino, Sarmiento promovió la participación de maestras americanas, provenientes de Boston, que participaron activamente en las Escuelas Normales, formadoras de los futuros docentes; en Colombia y en Chile se trabajó con maestros alemanes. En otros países, aun sin proyectos explícitos, los educadores estuvieron siempre asociados a orígenes europeos o americanos. En este plano, es interesante retomar el análisis sobre las dos dimensiones del “imagi-

nario colectivo”: las costumbres y el discurso⁸. En el caso de nuestros países, la discontinuidad entre ambos es muy significativa: hay un discurso rupturista pero costumbres continuistas. La separación entre ambos niveles se expresa en el plano de los actores sociales. Mientras el discurso, el nivel de lo “prescriptivo”, fue dominado por las elites intelectuales ilustradas, el ámbito de lo consuetudinario fue un ámbito propio de los sectores populares y de los grupos dominantes conservadores. En el nivel específicamente educativo, esta disociación se pone de manifiesto entre lo que se ha denominado más modernamente “currículum prescriptivo” y “currículum practicado” y puede explicar la precaria eficiencia y eficacia de las propuestas curriculares de la escuela.

La disociación mencionada encuentra en la enseñanza de la historia uno de los lugares donde se expresan con mayor claridad los conflictos en la construcción de la “narrativa nacional”. Los estudios al respecto muestran la existencia de debates permanentes sobre qué versión transmitir de la historia nacional, acerca de quiénes merecen ser ubicados en el lugar de los “héroes nacionales”, qué interpretación hacer del período colonial y qué versión ofrecer sobre aquellos que resistieron al grupo eventualmente triunfador. En México, por ejemplo, la interpretación del pasado colonial constituyó (y aun hoy sigue siendo motivo de debate) un eje de conflicto entre quienes rechazan el pasado colonial y reivindican la identidad azteca y

quienes, en cambio, postulan la herencia española como factor de identidad nacional. En el Río de la Plata hubo menos polémica sobre el pasado colonial, pero mucha más sobre los contemporáneos. Cortés no tiene equivalente en el Río de la Plata ni en el Cono Sur en general. En la opción “civilización o barbarie”, propia del debate argentino, los “bárbaros” no tuvieron intelectuales que los defiendan y articulen su discurso. El relato divergente en Argentina aparece más tardíamente, de la mano de los escritores nacionalistas y del peronismo en su versión más popular. Una manera de apreciar el relativamente bajo grado de éxito de la socialización promovida por la escuela “sarmientina” es el contenido de la cultura popular que se expresa en el movimiento peronista de mediados del siglo XX. “Alpargatas sí, libros no” fue una de las consignas más populares de ese período⁹.

La escuela secundaria y, en mucha mayor medida la universidad, fueron los canales a través de los cuales se formó un parte significativa de la clase política de los países de la región en ese período. Esta vinculación definió no sólo algunas de las características de la socialización política de los sectores dirigentes sino también los rasgos más importantes de la universidad como institución de enseñanza. La expresión más significativa de la dimensión política de la universidad fue el movimiento de Reforma iniciado en la ciudad de Córdoba en 1918, que se propagó por gran parte de las universidades de

la región. La literatura sobre la Reforma de 1918 es abundante y bien conocida. Aquí sólo queremos destacar la centralidad que ocupó en ese movimiento la dimensión política tanto hacia adentro de la institución (participación estudiantil en el gobierno de la universidad) como hacia fuera (autonomía con respecto al gobierno nacional). Estas características hicieron del movimiento estudiantil organizado una suerte de espacio de socialización anticipada del ejercicio del liderazgo político. Pero la centralidad de la dimensión política fue concomitante con un proceso de aislamiento con respecto al sector productivo. El vínculo entre universidad y sociedad se estableció a través de su papel en la movilidad social y en la promoción de pensamiento crítico y de creación cultural. Desde este punto de vista, las universidades públicas latinoamericanas constituyeron una vía importante en la formación de la clase política, particularmente de los partidos representativos de las capas medias. Las universidades privadas y la opción de las universidades de los países centrales fueron utilizadas más bien por las elites económicamente dominantes.

El desarrollo del modelo educativo basado en la dimensión política fue cuestionado desde muy temprano no sólo por aquellos que se oponían a la universalización de la escuela sino también por aquellos que querían una educación más ligada al desarrollo productivo. En mayor o menor medida, este debate tuvo lugar en varios países de la región, particularmente en los más

avanzados. Los estudios al respecto existentes para el caso de Argentina¹⁰, por ejemplo, permiten sostener que la posición “economicista” también se explica por el papel político de la educación. La justificación de la orientación económica de la educación en este período se explica menos por las demandas del aparato productivo que por el deseo de alejar del camino hacia la universidad y hacia las profesiones que preparaban para ejercer liderazgo social y político a los nuevos sectores sociales en ascenso.

III. Educación, desarrollo y recursos humanos

El agotamiento del discurso educativo sustentado fundamentalmente en la dimensión política de la sociedad estuvo asociado tanto a factores nacionales como internacionales. Las necesidades de reconstrucción de los países centrales después de la guerra, así como el desafío político y económico que significaba la presencia del bloque socialista, estimularon un interés creciente por la articulación entre educación, recursos humanos y crecimiento económico. Esquemáticamente expuesta, esta postura –inspirada en la teoría del capital humano– sostenía que el nivel educativo de las personas estaba asociado a su productividad y que dicha productividad determinaba los ingresos. Desde un punto de vista conceptual, los recursos asignados a educación dejaron de considerarse un gasto para pasar a

analizarse como una inversión, tanto a nivel individual como social. Estas inversiones podían planificarse en función de las tendencias de demanda de mano de obra provocadas por los planes de desarrollo económico y social.

Al igual que en el proceso de construcción del Estado-nación, el proyecto modernizador basado en la idea del “desarrollo” económico y social fue impulsado en los países de América Latina más por los sectores políticos ilustrados que por los actores dominantes del aparato productivo. Los principios y la institucionalidad de los procesos de planificación chocaban con la desarticulación señalada en los puntos anteriores entre economía, política y cultura. La posibilidad de una planificación efectiva implicaba un Estado fuerte, con capacidad de orientar el comportamiento de los actores sociales hacia metas racionalmente definidas. En su lugar, sin embargo, tuvieron vigencia distintas situaciones que definieron un patrón de desarrollo común para la región, basado en un conjunto de factores espurios de competitividad: bajos salarios, depredación de recursos naturales, inflación o endeudamiento externo. Este patrón de desarrollo, lejos de cualquier proceso planificado, permitió que algunos países crecieran sin equidad social, que otros mantuvieran niveles básicos de equidad pero sin crecer económicamente y que otros, por fin, ni crecieran ni garantizaran equidad social. Ningún país pudo llenar lo que Fernando Fajnzylber llamara el “casillero vacío” del

desarrollo social latinoamericano, donde se lograran los dos objetivos del desarrollo: crecimiento económico y equidad social¹¹.

Desde este punto de vista, fue paradójico constatar que la expansión de los enfoques que ponían el acento en la función económica de la educación y en su racionalidad planificadora tuvo lugar en un contexto de agudización de los conflictos ideológicos. La Revolución Cubana a nivel regional y las disputas por el poder a nivel nacional convirtieron al sistema educativo en un espacio de fuertes controversias ideológicas. La universidad fue el lugar más cargado por este debate pero, no por ello, el único. A su vez, la inestabilidad política de este período y la sucesión entre gobiernos civiles y militares provocó situaciones diferentes. En algunos países, Chile es un buen ejemplo de esta situación, los proyectos modernizadores fueron asumidos por los sectores democráticos asociados al modelo de Alianza para el Progreso como estrategia para enfrentar el avance comunista. En otros, esos proyectos fueron asumidos por gobiernos militares modernizadores, donde el caso de Brasil es el más importante. Otros países vivieron la paradoja de intentar proyectos educativos modernizadores asociados a gobiernos militares de mentalidad tradicional, donde el caso argentino es muy ilustrativo.

La inspiración externa del paradigma económico de la educación estuvo acompañada por el soporte institucional brindado por los organismos internacionales creados después de la gue-

rra. Las agencias de Naciones Unidas jugaron un papel clave en la difusión de estos esquemas de análisis. Estas agencias fueron las encargadas de postular los principios de la planificación económica y social, apoyar la creación de las instituciones nacionales responsables de estas tareas y formar al personal técnico. Esta modalidad de articulación entre los procesos nacionales y los internacionales provocó una fuerte homogeneidad en los diagnósticos y en las estrategias de transformación de la educación. Si a finales del siglo XIX y principios del XX la influencia externa se ejerció a través de la lectura de los autores europeos, los viajes y la contratación de maestras y maestros extranjeros, ahora la influencia estaría ejercida a través de poderosos aparatos institucionales intergubernamentales, que legitimaban los discursos y las prácticas políticas. Aparecieron, de esta forma, dos protagonistas nuevos en la arena político-educativa: los organismos internacionales y los planificadores de la educación. La aparición de los organismos internacionales creó un espacio de discusión política supranacional, donde era posible arribar a ciertos consensos que no se traducían necesariamente en decisiones nacionales. Una nueva disociación se agregaba a la ya tradicionales, la disociación entre lo que los gobiernos acordaban en los foros mundiales y lo que luego efectivamente realizaban en el interior de sus países. Con respecto a los planificadores de la educación, su aparición permitió incorporar mayor racionalidad técnica a los diagnósticos y a las

estrategias de políticas, pero en el interior del campo educativo la pedagogía fue desplazada por la economía de la educación.

En ese contexto, las tendencias educativas respondieron tanto o más a demandas sociales relativamente desarticuladas que a decisiones tomadas desde los procesos de planificación gubernamentales. Los fenómenos propios de este período fueron la expansión de la cobertura, especialmente en la enseñanza básica, y la creciente segmentación del sistema educativo asociada a su privatización. La expansión de la cobertura implicó la aparición de mecanismos de diferenciación en el interior del sistema educativo, que tendió a organizarse en circuitos diferenciados de calidad, asociados fundamentalmente al origen social de los alumnos pero también a patrones culturales y de localización geográfica.

La segmentación del sistema educativo estuvo acompañada a su vez por un complejo proceso vinculado a las transformaciones culturales e ideológicas producidas en la sociedad. El autoritarismo político y la interrupción de los procesos democráticos se expresaron con particular virulencia en el sistema educativo, conceptualizado y utilizado como “aparato ideológico”. Paradójicamente, sectores políticamente antagónicos coincidieron en este enfoque. Así, mientras los enfoques críticos sostenían el carácter reproductor e ideológicamente conservador de las prácticas educativas, los sectores conservadores percibían al sistema educativo como una

agencia subversiva. En esta pugna, se perdió buena parte de la capacidad del sistema educativo para transmitir conocimientos y formar en el dominio de los principales códigos de la modernidad. Mientras los proyectos educativos autoritarios buscaron definir aquellos contenidos que *no* había que enseñar y aquello que era preciso destruir, los enfoques críticos concibieron la relación maestro-alumno bajo la metáfora del vínculo entre el amo y el esclavo, donde la enseñanza aparecía directamente asociada a la dominación social.

Es importante señalar que los enfoques críticos de la educación no quedaron limitados al plano de la discusión teórica. La pugna social y política de ese período provocó que, en forma muy transitoria y conflictiva, algunos países de la región tuvieran cortos períodos de gobiernos “alternativos”. Al respecto, es preciso recordar el caso de Chile con Salvador Allende, el Perú de Velasco Alvarado, el más complejo y cambiante período de Perón en Argentina, más tardíamente la Nicaragua sandinista. Cada uno merecería un análisis especial, pero es preciso reconocer que todos estos proyectos tuvieron un fuerte carácter revolucionario desde el punto de vista educativo. Pretendían transformar las desigualdades en el acceso, pero también los contenidos, las prácticas pedagógicas, el diseño y el gobierno del sistema y de las instituciones educativas. Es por lo menos paradójico constatar que el modelo cubano de educación no se corresponde con esas caracte-

rísticas. Desde el punto de vista de la gestión y la administración educativa, el modelo cubano fue el más ajustado a los postulados de la planificación. En términos pedagógicos, al igual que en el caso de los países socialistas, las modalidades practicadas en las escuelas siguieron en gran parte los lineamientos de las didácticas tradicionales.

La crisis del Estado de bienestar, la caída del socialismo real y el surgimiento progresivo de nuevos patrones de funcionamiento del capitalismo, que veremos en la sección siguiente, provocaron el abandono tanto de los conceptos como de las prácticas de la planificación económica y social. El saldo de este período, sin embargo, no debe ser subestimado. Desde el punto de vista educativo, la expansión cuantitativa cambió el eje de los problemas, que pasaron a estar más centrados en los mecanismos de segmentación internos al sistema que en las dificultades de acceso. Este giro hacia lo interno del sistema, sin embargo, fue analizado en forma relativamente más centrada en paradigmas de las disciplinas “externas” a la educación: la sociología, la economía o la política, que en la pedagogía y la didáctica. Una de las consecuencias más sutiles de este período fue el desplazamiento del discurso pedagógico del ámbito de las políticas educativas. Para los planificadores, todo aquello que sucedía en la sala de clase era una suerte de “caja negra” de la cual no podían ocuparse y para los críticos, lo que allí ocurría era imposición ideológica y

transmisión de valores dominantes. En muchos lugares de América Latina (a diferencia de los procesos de expansión temprana de la escuela asociados a la formación de los estados nacionales) el acceso universal a la escuela tuvo lugar en un contexto donde la escuela perdía valor como agencia socializadora.

IV. Educación, mercado y ciudadanía

Las reformas de los años noventa se inscriben en un contexto nacional e internacional significativamente diferente al de las transformaciones intentadas en etapas anteriores. La particularidad de este período radica en que los proyectos educativos se enmarcaron en una ola de transformaciones a nivel mundial, que apuntaban a enfrentar los desafíos planteados por las exigencias de los cambios en la organización del trabajo, la cultura, la organización política, el rol de los ciudadanos y el Estado. En el caso de los países de América latina, una doble demanda estimuló estas reformas: (i) desde el sector productivo, los cambios en la organización del trabajo asociados al desarrollo de las tecnologías de la información provocaron demandas nuevas en la formación de los trabajadores; (ii) desde la dimensión política, el retorno a la democracia y al Estado de Derecho acentuó la preocupación por formar ciudadanos reflexivos, capaces de enfrentar los nuevos desafíos del

proceso de fortalecimiento de la democracia. Esta doble demanda, sin embargo, tenía un significado muy diferente al tradicional. En el modelo de producción industrial clásico –el modelo fordista– formar para el trabajo y formar para la ciudadanía exigían el desarrollo de competencias diferentes o antagónicas. El trabajo requería disciplina, obediencia y adecuación al ritmo de la cadena de producción, mientras la ciudadanía exigía participación, reflexión y espíritu crítico. En contraste, los nuevos modelos de organización del trabajo, al menos teóricamente, eliminaban esta contradicción ya que concebían que las competencias para la producción y para la ciudadanía tenían un núcleo común. Sobre esta base, fue posible que desde diferentes perspectivas teóricas y políticas se reconociera la importancia central de la educación y del conocimiento, tanto en el desarrollo económico como en el comportamiento ciudadano.

La década de los años noventa se inició con cierto optimismo acerca de la existencia de condiciones favorables para la definición de estrategias educativas a través del consenso de los diferentes actores. La Conferencia Mundial de Educación para Todos, celebrado en Jomtien (Tailandia) marcó el punto más importante de este consenso a nivel internacional. A poco de iniciado este proceso, sin embargo, se puso de manifiesto que ir más allá del reconocimiento retórico acerca de la necesidad de concertar las políticas educativas implicaba superar dificul-

tades muy importantes. Si bien algunas de estas dificultades son propias de la escasa cultura política de concertación, particularmente importantes en los países en desarrollo, el origen de las dificultades radica en la propia centralidad que ocupa el conocimiento en la estructura social. En la medida que la información y el conocimiento constituyen cada vez más las variables claves de la distribución del poder, el control tanto de su producción como de su distribución se convierten en el ámbito donde se desarrollan los conflictos sociales más significativos. El optimismo inicial acerca de las potencialidades democráticas del “nuevo capitalismo” o de la así llamada “sociedad del conocimiento” fue desmentido por el comportamiento real de las variables estructurales, particularmente las relativas al empleo y la distribución del ingreso²².

La literatura sobre la dinámica del nuevo capitalismo es extensa y bien conocida. Para el caso de América Latina, existe suficiente evidencia empírica acerca del impacto que ha provocado la globalización y la incorporación de progreso técnico en la producción. De acuerdo a los estudios sobre la distribución de la riqueza, el crecimiento económico de la década de los noventa ha estado asociado al aumento de su carácter inequitativo. América Latina es, de acuerdo a estos estudios, la región que muestra mayores grados de concentración del ingreso en el mundo. En este contexto, el papel de la educación es motivo de

una discusión renovada. El discurso dominante basado en la idea según la cual la educación es la variable clave de la equidad social tuvo poco a poco que ser complejizado a partir de la relación inversa: ¿cuánta equidad social es necesaria para lograr una educación de buena calidad? Los crecientes niveles de desigualdad están provocando un fenómeno de deterioro de las condiciones de *educabilidad* con la cual los alumnos tienen acceso a la educación. Los datos sobre logros de aprendizaje de los alumnos indican que la oferta educativa no puede superar los déficit de socialización básica con la cual los estudiantes provenientes de familias pobres llegan a la escuela.

En este contexto, las reformas educativas en América Latina debieron enfrentar no sólo las demandas provenientes de los nuevos requerimientos del desempeño productivo y ciudadano, sino las demandas de contención social planteadas por los amplios sectores de población excluidos del acceso al empleo y a la riqueza. El riesgo más claro de esta dinámica es el aumento de la segmentación y la polarización educativa, que se registra en todos los países de la región y que está en la base de una tendencia visible en las prácticas políticas y en ciertos discursos y estrategias de acción, según la cual el Estado debería ocuparse solamente de los pobres y el sector privado de las demandas más sofisticadas y complejas de las capas medias y altas de la sociedad. La experiencia de esta década permite sostener que el objetivo

de lograr mayor equidad social a través de la educación no depende solo de cambios en la oferta pedagógica. La equidad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, sin modificaciones sustanciales en los patrones de distribución del ingreso será imposible avanzar en los logros educativos que permitan a la población tener acceso a niveles de educación adecuados para su incorporación productiva a la sociedad.

Las tensiones y conflictos propios del nuevo capitalismo colocaron la aspiración al logro de consensos educativos en un marco muy complejo. Por un lado, la aspiración al consenso y a la concertación constituyó una alternativa al pensamiento neoliberal según el cual el mercado debía ser el distribuidor de los bienes sociales, incluida la educación. Varios países de la región, en momentos y sectores diferentes del sistema educativo, sostuvieron la vigencia de este tipo de estrategias. Pero por otro lado, el propio proceso de concertación debía enfrentar dificultades nacidas en el marco de las nuevas situaciones sociales.

En primer lugar, la dificultad para la representación adecuada de los sectores socialmente desfavorecidos en las negociaciones educativas. Las experiencias de concertación educativa mostraron un progresivo proceso de corporativización de la participación en las negociaciones. En la fase inicial, generalmente de consulta, de discusión y de diagnóstico, la participación suele ser muy amplia. Fenómenos como el congreso pedagógico de Argentina, el

día "D" de la educación en Brasil, la consulta popular sobre educación en Ecuador, la consulta en República Dominicana, etc., son todos ejemplos de procesos de movilización de la opinión pública que generaron fuertes demandas. Cuando la discusión llega a la fase de definir compromisos y modalidades de acción, la diversidad de actores que participan tiende a disminuir y la participación adquiere un carácter más corporativo. La representación de los sectores más desfavorecidos tiende a desaparecer o a quedar en manos ya sea de alguna de las organizaciones políticas o de la Iglesia, con todas las consecuencias que ello puede implicar en términos de utilización de esa representación en función de otros intereses.

En segundo lugar, las experiencias realizadas indican que existe una diferencia importante entre los acuerdos que se logran con respecto a los objetivos generales y los acuerdos referidos al proceso de implementación. Los testimonios al respecto son elocuentes: obtener consenso en la fase de definición de objetivos resulta relativamente fácil si se lo compara con las enormes dificultades que existen para obtener consensos en el momento de la ejecución. Este fenómeno está asociado con el hecho que las posibilidades de garantizar los acuerdos alcanzados en la fase previa a la implementación son, obviamente, mucho menores en los países en desarrollo. La escasez de recursos obliga a definir prioridades con menos margen para satisfacer los reclamos de

los diferentes sectores. Como dicha escasez tiene una existencia de largo plazo, la urgencia de las demandas es muy significativa. En este contexto, es muy difícil obtener la aceptación de secuencias de cambio que impliquen la postergación de la satisfacción de ciertas demandas. Nadie está dispuesto a esperar más y en esta pugna, obviamente, los que tienen más capacidad para plantear sus urgencias son los sectores más organizados. Un indicador de esta desigual capacidad de negociación es la distribución de recursos financieros por nivel educativo. La enseñanza superior, que cuenta con la capacidad de movilización de los estudiantes universitarios, ha obtenido porcentajes cada vez más importantes del gasto en educación.

En tercer lugar, es preciso mencionar la multiplicación de protagonistas que participan de los procesos de concertación educativa. A diferencia de la situación tradicional, en la cual el debate educativo se concentraba en el gobierno, los docentes y la Iglesia, ahora han aparecido nuevos actores sociales interesados en participar y discutir las estrategias educativas. Estos nuevos actores provienen del mundo del trabajo (los empresarios tienden cada vez más a participar de los debates sobre educación), de los medios de comunicación (el periodismo se ocupa en forma cada vez más amplia de lo que sucede en el ámbito de la escuela y los medios masivos de comunicación son objeto de debate acerca de su papel como agentes educativos) y, por último, la presencia de los

organismos internacionales de financiamiento, de cooperación y de investigación educativa. Los organismos de financiamiento han asumido una responsabilidad creciente en la orientación de las estrategias de cambio y los especialistas en educación tienen cada vez más presencia en los organismos de toma de decisiones. De hecho, un número importante de ministros y altos funcionarios de educación son o han sido investigadores reconocidos en el mundo académico – educativo. La paradoja de América Latina es que esta ampliación del número de protagonistas no implica necesariamente que se supere el déficit de actores que tienen los procesos sociales. En síntesis, todo parece indicar que se ha superado ampliamente la visión “angelical” de los procesos de concertación y participación y que se ha tomado conciencia que en estos procesos tienen lugar alianzas y conflictos donde, más allá de los acuerdos que se logren, siguen existiendo intereses diferentes.

Si bien existió un acuerdo general acerca del carácter sistémico que debían tener las reformas educativas, los enfoques promovidos por las agencias de financiamiento internacional otorgaron a los aspectos institucionales un lugar prioritario en la agenda de los procesos de transformación. La descentralización, la mayor autonomía a las instituciones escolares, la medición de resultados y los mecanismos de financiamiento ocuparon un lugar central en los debates educativos. Algunos de estos pun-

tos, particularmente la descentralización y la autonomía institucional, fueron históricamente reivindicados por los educadores y los movimientos pedagógicos “progresistas”, orientados a lograr mayor nivel de libertad de los actores del proceso educativo para innovar, para construir opciones curriculares y para adecuarse a la diversidad social y cultural de los alumnos. En la década de los años 90, en cambio, la descentralización y la autonomía fueron promovidas desde una perspectiva administrativa y presupuestaria, donde los objetivos fundamentales eran la necesidad de reducir el gasto público, la utilización más eficiente de los recursos disponibles y el debilitamiento del poder de negociación de los sindicatos docentes a través de la fragmentación de los ámbitos de negociación. Este énfasis en la dimensión institucional desvinculada del paradigma pedagógico provocó dos fenómenos diferentes pero articulados entre sí: (i) el empobrecimiento del sentido de la transformación educativa, que se redujo a los aspectos financieros o administrativos y (ii) la subestimación de los aspectos pedagógicos y del docente como actor clave de la transformación educativa.

La pérdida de sentido es un fenómeno que caracteriza a la cultura del nuevo capitalismo en general. En el caso de la educación, sus efectos son particularmente nocivos ya que se supone que la educación está destinada a transmitir el patrimonio cultural y a preparar para el futuro. Si el pasado está asociado a lo

obsoleto y el futuro es incierto, la concentración en el presente deja a los educadores sin uno de los fundamentos básicos de su tarea. En el caso particular de los docentes, la ausencia de información o de comprensión acerca del sentido del proceso global de cambio provoca un fenómeno según el cual la transformación está asociada fundamentalmente a la idea de pérdida y a sentimientos de inseguridad y de incertidumbre sobre el futuro.

La prioridad a los aspectos institucionales en las reformas educativas estuvo asociada a la subestimación de la importancia de la dimensión pedagógica y del actor principal del proceso de enseñanza-aprendizaje: *los docentes*. En este sentido, es preciso reconocer que buena parte de las discusiones que tuvieron lugar en las últimas décadas acerca de los procesos de transformación educativa desconocieron, subestimaron o simplemente concibieron en forma retórica el papel de los docentes. Esta falta de atención al papel del docente, una de cuyas manifestaciones es el bajo salario que reciben por su trabajo, está provocando situaciones de resistencia a los procesos de transformación educativa que impiden avanzar al ritmo que exigen las nuevas demandas sociales. Las resistencias de los docentes, sin embargo, no deberían analizarse exclusivamente como un producto de sus malas condiciones de trabajo. Existen variables técnicas y culturales cuya importancia es preciso no subestimar. Diversos estudios han mostrado que los docentes o, al

menos, un parte importante de ellos, perciben el proceso de globalización como una amenaza, particularmente aquellos aspectos que se refieren a la crisis del Estado-nación, a la cultura de las nuevas tecnologías de información. Asimismo, los docentes no suelen dominar las competencias que se exige que ellos difundan: creatividad, capacidad de trabajo en equipo, alta tolerancia a la incertidumbre, capacidad para elaborar proyectos, etc. Por otra parte, la incorporación a la escuela de sectores sociales y culturales muy diversos exige el manejo de una batería de métodos muy amplia, capaz de adaptarse a las situaciones de diversidad cultural y social, que la pedagogía y la formación docente en los países en desarrollo aún no ha logrado elaborar.

V. A modo de conclusión

Esta visión de conjunto y de largo plazo acerca del vínculo entre sociedad y educación en América Latina puede dejar un saldo de fuerte escepticismo acerca de las posibilidades futuras de lograr los objetivos de una educación de calidad para todos. La crisis actual del capitalismo, la urgencia de los problemas ambientales y la secular demanda ética por mayores niveles de justicia social dan lugar a la necesidad de definir nuevos modelos de crecimiento. Lograr una educación de calidad para todos no es un objetivo sectorial. Solo será posible lograrlo si

forma parte de un proyecto de sociedad más justa. La nueva agenda de la transformación educativa contiene temas complejos, pero un punto es fundamental: el proyecto de construcción de una sociedad justa exige niveles de adhesión muy profundos y extendidos. La educación está frente al desafío de construir esos niveles de adhesión que son, a su vez, condición necesaria para su desarrollo. Desde este punto de vista, es posible postular que la articulación entre educación y sociedad estará basada en la dimensión cultural. *El sentido cultural del futuro combina lo cognitivo y lo social*. La dimensión cognitiva se define a través del concepto de aprender a lo largo de toda la vida, mientras que el significado de la dimensión social se aprecia a través de la centralidad que adquieren los valores de solidaridad, fraternidad y cohesión. Obviamente, la orientación que se defina para el desarrollo de las tecnologías de la información jugará un papel decisivo en este proceso. Si bien no existe ningún determinismo tecnológico, sabemos que el acceso y la apropiación universal de las tecnologías será una condición necesaria para la construcción de una sociedad justa. Por último, la integración regional abierta pero efectiva será otra clave del desarrollo futuro. Al respecto, será muy importante definir el sentido que tendrá la formación ciudadana. La tensión entre lo global y lo local estará presente en este debate, donde *aprender a vivir juntos* exigirá definir el ámbito donde se ejercerá la ciudadanía y la solidaridad.

Notas

- ¹ Este artículo es producto de una investigación más amplia sobre los vínculos entre educación y sociedad en América Latina, que se lleva a cabo en la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y cuenta con la asistencia de Ivana Zacarías.
- ² Touraine, Alain: *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Santiago de Chile, PREALC, 1987, pág. 25.
- ³ Las Constituciones nacionales de los países federales reconocían el derecho de las provincias a administrar la educación. Para autorizar la creación y administración de escuelas por parte del gobierno central, en Argentina se dictó la conocida “ley Lainez” en 1904. En México tuvo lugar un debate similar a raíz de las funciones de la Secretaría de Educación creada por iniciativa de José Vasconcelos en 1921. Ver Josefina Vázquez de Knauth. *Nacionalismo y educación en México*. México, El Colegio de México, 1970, pág. 138.
- ⁴ Dominique Schnapper: *La communauté des citoyens. Sur la idée moderne de nation*. Paris, Gallimard, 1994.
- ⁵ A. Touraine: *Op. cit.*; F. Dubet: *Le travail des sociétés*. Paris, Seuil, 2009.
- ⁶ G. Bouchard: *Génesis de las naciones y culturas del nuevo mundo. Ensayo de historia comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ⁷ Un caso ilustrativo de esta resistencia cultural lo vemos en el debate que provocó en Colombia la ley de educación obligatoria. Ver Rausch, Jane M.: *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870*. Bogotá, Instituto Caro y Cuervo – Universidad Pedagógica Nacional. 1993, pág. 141.
- ⁸ G. Bouchard: *Op. Cit.*, pág. 30-31.
- ⁹ Ver Juan Carlos Tedesco: “Educación y sociedad: proyectos educativos y perspectivas futuras”, en Susana Torrado. *Población y bienestar en la*

Argentina del primero al segundo Centenario. Una Historia Social del siglo XX. Edhasa, Buenos Aires, 2007.

- ¹⁰ Ver Juan Carlos Tedesco (2003): *Educación y Sociedad en Argentina (1880-1945)*. 4ta. Edición, Siglo XXI, Buenos Aires.
- ¹¹ F. Fajnzylber: *Industrialización en América Latina: de la «Caja Negra» al «Casillero Vacío»*, CEPAL, Santiago de Chile, 1989.
- ¹² Para un análisis más amplio del vínculo entre educación y sociedad en el nuevo capitalismo, ver Juan Carlos Tedesco (2007): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía*. Santillana, Buenos Aires, y Juan Carlos Tedesco (2000): *Educación en la sociedad del conocimiento*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Enseñar y aprender en el mundo actual: Desafíos y encrucijadas

Resumen

El artículo presenta los cambios que deben enfrentar los sistemas educativos, a partir de los principales desafíos que les plantean los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que se han producido en las últimas décadas. Propone revisar las categorías de análisis y los planteamientos tradicionales que han promovido las reformas educativas recientes. De este modo, desarrolla algunas ideas fundamentales para entender los cambios complejos que se requieren como la recuperación de una visión amplia de la educación, las necesidades de aprendizaje que deben contemplarse a lo largo de la vida, las competencias que deben consolidarse para el ejercicio de la ciudadanía, los desafíos que implica la atención a la diversidad y la revalorización de los saberes pedagógicos, psicopedagógicos y didácticos.

Palabras clave:

visión amplia de la educación, educación escolar, necesidades de aprendizaje a lo largo de la vida, ciudadanía y competencias, educación inclusiva, conocimiento pedagógico psicopedagógico y didáctico

Abstract:

The article presents the transformation that education systems should suffer due to the main challenges posed by social, political, economic and cultural changes that have been going on during the last decades. It suggests reviewing the categories of analysis and the traditional proposals

stemming from recent education reforms. Thus, it develops some fundamental ideas to understand the complex changes required such as: recovery of a broader vision of education; learning needs that should be considered throughout life; competences that should be consolidated to exercise citizenship; challenges that are implied in attention to diversity and reevaluation of pedagogical, psychopedagogical and educational knowledge.

Keywords:

expanded vision on education, schooling, basic learning needs and lifelong learning, citizenship and competences, inclusive education, pedagogical psychopedagogical and educational knowledge

Enseñar y aprender en el mundo actual: Desafíos y encrucijadas

I. Introducción

Las reflexiones y consideraciones que se presentan en este trabajo parten de una doble convicción. La primera es que los cambios sociales, políticos, económicos y culturales que se han producido en el transcurso de las últimas décadas plantean desafíos muy serios a los sistemas nacionales de educación formal y escolar. Enseñar y aprender hoy en las escuelas, los institutos y otras instituciones de educación básica y superior son tareas sensiblemente distintas a las tareas de enseñar y aprender en ese mismo tipo de instituciones en el pasado, incluso en un pasado relativamente reciente. Muy al contrario de lo que se afirma en ocasiones, casi todo ha cambiado: los alumnos que encontramos hoy en las aulas tienen un perfil sensiblemente distinto a los de antes; en todos los países el número de

profesores ha crecido de forma espectacular y, paralelamente a este crecimiento numérico, ha habido cambios importantes en su reclutamiento, en su formación, en sus condiciones de trabajo, en su consideración y valoración social. Lo que se espera y se exige hoy de las instituciones de educación formal y escolar es también distinto de lo que se esperaba y se exigía en épocas anteriores. Para decirlo en pocas palabras, las expectativas y exigencias dirigidas a las instituciones de educación formal son hoy muy superiores y bastante más confusas y contradictorias que en el pasado. Nunca se ha esperado y exigido tanto de las escuelas y de los institutos, y por extensión de los profesionales que trabajan en esas instituciones, como se espera y se exige ahora; nunca antes la diversidad e heterogeneidad de las expectativas y exigencias planteadas por los diferentes sectores y grupos sociales

había alcanzado el nivel que tiene en la actualidad.

La segunda convicción es que, para hacer frente a los desafíos planteados por estos cambios, los sistemas educativos tendrán que experimentar a medio plazo cambios en profundidad en su organización, funcionamiento, metodologías, contenidos e incluso en sus finalidades y objetivos. La magnitud de los desafíos se pone claramente de manifiesto cuando pensamos en el impacto que tienen sobre la educación escolar una serie de fenómenos y procesos ampliamente documentados como, por ejemplo, el “déficit de socialización” (Tedesco, 1995: 35 y ss.) producido por el debilitamiento de las instituciones de socialización primaria y secundaria, en especial del núcleo familiar y de la escuela; la aparición de nuevos escenarios y agentes educativos como consecuencia en buena medida de la generalización de las tecnologías digitales de la información y la comunicación y su ubicuidad creciente en todos los ámbitos de la actividad de las personas; el impacto transformador de estas tecnologías sobre los escenarios y los agentes educativos tradicionales; la pérdida de prestigio y el cuestionamiento creciente de la legitimidad de las instituciones educativas y del profesorado como detentadores y transmisores del conocimiento; la aparición de nuevas necesidades de aprendizaje y de formación; o aún la extensión de los procesos de formación y de aprendizaje a lo largo de la vida.

Cada vez es más evidente que no es posible enfrentarse a estos desafíos introduciendo únicamente cambios más o menos importantes en los sistemas educativos actuales. Todo parece indicar que en esta ocasión no estamos ante la enésima manifestación de la crisis casi permanente que ha caracterizado los sistemas nacionales de educación desde su nacimiento. Ya no se trata sólo de mejorar tal cual aspecto de los sistemas educativos –currículo, metodología didáctica, formación del profesorado, materiales didácticos, organización y funcionamiento de los centros educativos, gobernabilidad del sistema, etc.– o varios de ellos al mismo tiempo, como han pretendido hacer prácticamente todas las reformas educativas emprendidas en las dos o tres últimas décadas. Lo que ahora parece estar en crisis es la capacidad misma del sistema educativo en su conjunto para satisfacer las necesidades educativas de las personas en el nuevo escenario económico, social, político y cultural en el que nos encontramos. De ser cierta esta valoración, el reto ya no sería, o no sería sólo, mejorar la calidad de los sistemas educativos *que tenemos*. Los esfuerzos deberían ir más bien orientados a valorar si estos sistemas son los *que necesitamos* en el nuevo escenario económico, laboral, social, político y cultural en el que estamos inmersos, y en su caso, a adoptar las medidas necesarias para su transformación y adecuación a este nuevo escenario.

Así mismo, resulta a mi juicio a todas luces inapropiado abordar estos desafíos equipados exclusivamente con el discurso, las categorías de análisis y los planteamientos propios del tradicional enfoque educativo reformista, progresista e innovador. No es razonable intentar abordar y resolver problemas nuevos, desafíos inéditos, con planteamientos y propuestas “viejas”, incluso aceptando que a menudo son planteamientos y propuestas que no han sido puestos en práctica o que lo han sido sólo de forma parcial e insatisfactoria. Para acometer los retos a los que nos enfrentamos, hace falta un discurso, unos planteamientos, unas categorías de análisis, unas políticas y unas estrategias de acción que *no* pueden ser exactamente las mismas que hemos utilizado y practicado hasta ahora.

En este marco, y con la voluntad de contribuir a la reflexión y al debate sobre la necesidad de adoptar nuevos planteamientos en el abordaje de los procesos de transformación y mejora de la educación escolar, el objetivo de este trabajo es identificar algunos desafíos a los que se enfrentan actualmente las tareas de enseñar y aprender en las instituciones educativas, especialmente de las dedicadas a la educación básica y obligatoria. No son, por supuesto, los únicos, pero sí especialmente relevantes en la medida en que en torno a ellos se plantean encrucijadas decisivas, a mi juicio, para el futuro de la educación escolar a corto y medio plazo.

II. La recuperación de una visión amplia de la educación y la articulación de la educación escolar con otros escenarios y agentes educativos

Frente a la visión restringida de la educación que ha marcado la evolución de los sistemas educativos nacionales, especialmente en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX, y que ha llevado a identificar prácticamente educación y escolarización, es cada vez más evidente la necesidad de recuperar el sentido amplio y original de este concepto en el escenario actual. Esto supone volver a una visión de la educación entendida como “un conjunto de actividades y prácticas sociales mediante las cuales, y gracias a las cuales, los grupos humanos promueven el desarrollo personal y la socialización de sus miembros” (Coll, 2000: 12), facilitándoles el acceso al conjunto de saberes, prácticas y valores que conforman su cultura y ofreciéndoles la posibilidad de convertirse en agentes de cambio y creación cultural. Desde esta perspectiva, la escolarización es una práctica educativa más, que ha ido adquiriendo una importancia y un protagonismo cada vez mayor en prácticamente todas las sociedades y países en el transcurso de los dos últimos siglos, pero no es ni puede ser considerada la única práctica educativa con una incidencia efectiva sobre los procesos de desarrollo y socialización de las personas. Esta afirmación, válida con carácter

general, adquiere aún mayor fuerza si la referimos a las sociedades actuales. En efecto, por una parte, las expectativas y exigencias que se proyectan hoy sobre la educación escolar son de tal calibre, como antes mencionábamos, que son imposibles de cumplir y de satisfacer únicamente desde ella. Y por otra parte, uno de los rasgos distintivos del nuevo escenario en el que nos encontramos es precisamente la aparición, en buena medida de la mano de las tecnologías digitales de la información y la comunicación, de nuevos agentes, escenarios y prácticas educativas que han venido a sumarse con fuerza a los tradicionales.

Ahora bien, la adopción de una visión amplia de la educación plantea retos importantes y obliga a revisar algunos aspectos esenciales de las tareas de enseñar y aprender encomendadas a las instituciones de educación formal. Así, por ejemplo, cuando se adopta esta perspectiva, hay que admitir que en ocasiones la clave para mejorar tal o cual aspecto de la enseñanza o del aprendizaje no se encuentra, o no se encuentra sólo, en los centros educativos ni en lo que hacen en ellos el profesorado y el alumnado, sino fuera de ellos, en escenarios en los que operan otros agentes educativos y con los que la educación escolar está estrechamente interconectada. Pero el hecho de adoptar una visión amplia de la educación no sólo obliga a revisar planteamientos y perspectivas tradicionalmente aceptados sobre qué se enseña y se aprende en las instituciones de educación

formal y qué se enseña y se aprende en otros escenarios educativos; también obliga a revisar las responsabilidades específicas del profesorado y de los agentes educativos que operan en esos otros escenarios y a valorar su incidencia respectiva sobre el desarrollo y la socialización de las personas.

Las implicaciones derivadas de resituar la escolarización en el marco de una visión más amplia de la educación no se limitan, sin embargo, a la necesidad de revisar dónde se enseña y se aprende, qué se enseña y se aprende en los diferentes escenarios educativos y quién tiene la responsabilidad de la acción educativa en cada caso. Estas implicaciones son igualmente importantes en lo que concierne a definición y orientación de las políticas educativas. Así, la conjunción de una visión amplia de la educación con una perspectiva sistémica de los procesos de cambio hace que las políticas intersectoriales se conviertan en la verdadera piedra de toque de las reformas educativas. En este sentido, parece razonable proponer que políticas educativas y las propuestas de transformación y mejora de la educación escolar dejen de ser políticas y propuestas circunscritas exclusivamente a la educación formal y escolar y a sus agentes principales –alumnado, profesorado, familias–. Las políticas educativas eficaces son ya en buena medida, y lo serán aún más en el futuro, de carácter intersectorial. Así, por ejemplo, no se puede plantear cabalmente, a mi juicio, el tema de la educación para la ciu-

dadanía y la educación en valores sin considerar, junto a lo que se hace y se puede hacer al respecto en la escuela, lo que se hace y se puede hacer también en el ámbito familiar, en los medios de comunicación, desde las entidades sociales y culturales o desde las organizaciones políticas, sindicales y empresariales. O, para mencionar aún otro ejemplo, hay pocas dudas de que la puesta en marcha de medidas eficaces de atención a la diversidad en la escuela requiere a menudo la colaboración de otros agentes que operan en el ámbito familiar, social o comunitario y la puesta en marcha de medidas en estos ámbitos.

Para afrontar los retos que plantea actualmente enseñar y aprender en las escuelas y en los institutos, no basta con el compromiso de estas instituciones y de los profesionales que trabajan en ellas: se requiere además el compromiso y la responsabilidad compartida de la sociedad y de la comunidad en las que se insertan. Tomando como punto de partida este principio, surgen dos ideas que vale la pena explorar con mayor profundidad (Coll, 2003). La primera consiste en promover un reflexión y un debate públicos orientados al establecimiento de un *nuevo contrato social por la educación* que establezca las obligaciones y responsabilidades de los diferentes agentes que operan de hecho como agentes educativos en un entorno social y comunitario determinado, y que permitan definir a grandes trazos qué funciones pueden y deben asumir las institu-

ciones de educación formal en ese contexto. La segunda es una propuesta relativa a la definición de políticas y planes que concreten ese “contrato social por la educación” en líneas de acción en el entorno comunitario inmediato en el que viven y se desarrollan los niños, las niñas y los jóvenes, que es donde se encuentran los escenarios educativos en los que participan habitualmente y en los que operan los agentes sociales con una mayor incidencia real sobre su desarrollo y socialización.

En efecto, es en el entorno comunitario inmediato en el que viven y se desarrollan los niños, las niñas y los jóvenes en el que cabe plantearse la exigencia de “vincular expresamente *procesos educativos* y *procesos sociales* (escuela y vida, escuela y hogar, cultura escolar y cultura social, educación y trabajo, currículo escolar y realidad local, teoría y práctica), planteando la posibilidad de nuevas articulaciones o de nuevas maneras de entender dichas articulaciones” (Torres, 1999: 52), subrayado en el original). Es en él donde puede hacerse realidad la tarea de “romper el *aislamiento institucional de la escuela*, abriéndola a los requerimientos de la sociedad y redefiniendo sus pactos con otros agentes socializadores, particularmente la familia y los medios de comunicación” (Tedesco, 1999, p. 31, subrayado en el original). Es en él, en suma, donde debe acometerse la búsqueda de un nuevo contrato social por la educación y donde puede alcanzarse el compromiso colectivo y la

responsabilidad compartida de la escuela y del resto de agentes sociales para la satisfacción de las necesidades educativas de toda la población escolar, utilizando y optimizando para ello todos los recursos disponibles.

III. Educación inicial y necesidades básicas de aprendizaje a lo largo de la vida

Los sistemas educativos actuales tienden a identificar la educación básica con la educación obligatoria, es decir, con una educación restringida a la infancia, la niñez y los primeros años de la adolescencia. De hecho, esta idea está en la base de la organización y el funcionamiento de la mayoría de los sistemas educativos nacionales y explica buena parte de sus características. La identificación entre educación básica y educación obligatoria no es ajena, por ejemplo, a los esfuerzos –vanos, como luego comentaré, pero no por ello menos persistentes– por incluir en el currículo de la educación obligatoria *todos los aprendizajes* susceptibles de promover el desarrollo y la socialización de las personas. Todo sucede como si se diera por supuesto que, una vez finalizado el período de educación obligatoria, las personas dejan de tener necesidades básicas de aprendizaje, de manera que, sin un argumento claro que lo sustente y lo justifique, se acaba identificando la educación básica con los aprendizajes básicos y

éstos, a su vez, con los aprendizajes que tienen lugar durante la educación obligatoria.

Otro reflejo claro de la identificación mencionada es la expectativa de una trayectoria escolar única de los alumnos, pensada exclusivamente en términos de permanencia y continuidad a lo largo de la educación obligatoria. Todo está pensado para que los alumnos ingresen a una edad determinada y prosigan su escolarización avanzando curso tras curso durante los años de educación obligatoria. La única desviación permitida de esta trayectoria estándar es la repetición de curso, percibida no obstante casi siempre como un fracaso. La posibilidad de que algunos estudiantes puedan abandonar temporalmente el sistema para reincorporarse más tarde no está contemplada y sólo en casos muy excepcionales es tolerada. En general, los estudiantes que abandonan el sistema antes del término de la educación obligatoria tienen grandes dificultades para reingresar en edades más tardías, y cuando lo hacen es arrastrando el estigma del fracaso en la educación básica –aunque se intente disimularlo con eufemismos como “segunda oportunidad” y similares– y en condiciones claramente menos favorables que los que han seguido la trayectoria prefijada y única.

La identificación entre educación básica y educación obligatoria se aviene mal, sin embargo, con la caracterización de las necesidades básicas de aprendizaje recogida en la *Declaración Mundial sobre Educación para Todos* de Jomtien, según la cual estas necesida-

des incluyen “tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje (como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de problemas) como los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo” (Comisión Interinstitucional, 1990: 157). Así caracterizadas, las necesidades básicas de aprendizaje no pueden limitarse a un periodo de la vida de las personas (la infancia y la primera adolescencia) ni al periodo de la educación obligatoria.

Algo similar cabe decir respecto al concepto de educación permanente o educación a lo largo de la vida que, si bien aparece apuntada en la declaración de Jomtien y en otros documentos anteriores de organismos internacionales, toma realmente fuerza con la publicación en 1996 del *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI* presidida por Jacques Delors. Según el informe, el volumen y la rapidez de los cambios científicos, económicos y culturales que caracterizan nuestra época hace que sea imprescindible mejorar la formación de las personas y prepararlas para vivir en un mundo en permanente transformación, un mundo en el que la capacidad y las oportunidades para

aprender y seguir aprendiendo a lo largo de la vida son fundamentales para el bienestar y el desarrollo personal y social.

Al igual que sucede con la visión amplia de la educación, el concepto de educación a lo largo de la vida comporta un importante cambio de perspectiva en el campo de la educación formal y escolar. Así, la educación básica deja de ser algo exclusivamente limitado a unos niveles educativos o a unas edades –se tienen o se pueden tener necesidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida y muchas de ellas, cuando surgen, se presentan como “básicas”–, lo que obliga a abandonar la identificación entre educación básica y educación obligatoria. Esta última, la educación obligatoria, aparece más bien como una “educación básica inicial” entendida como “el tronco o la plataforma sobre la que construir los aprendizajes posteriores” y “como base y piedra angular de cualquier estrategia de aprendizaje permanente” (Masip, 2007: 255). Pero, además, el concepto de aprendizaje a lo largo de la vida incorpora los aprendizajes realizados en el marco de actividades y situaciones de educación formal, no formal e informal, lo que refuerza la idea de la necesaria articulación entre las diferentes escenarios y agentes educativos que inciden sobre los procesos de desarrollo, socialización y formación de las personas, tanto desde un punto de vista transversal, en un período o fase de la vida, como longitudinal, en fases o momentos sucesivos.

Este cambio de perspectiva plantea de nuevo desafíos importantes a las tareas de enseñar y aprender en las escuelas y en los institutos. En el ámbito del currículo, por ejemplo, la distinción entre educación básica y educación obligatoria permite diferenciar entre aprendizajes básicos propios de la educación básica inicial –u obligatoria– y aprendizajes básicos propios de niveles educativos o momentos posteriores de la vida de las personas. Esta diferenciación, sin embargo, choca frontalmente, como veremos en el apartado siguiente, con la tendencia secular a incorporar en los currículos de la educación obligatoria *todos* los aprendizajes considerados relevantes para el desarrollo y la socialización del alumnado, es decir, con la tendencia a intentar satisfacer *todas* las necesidades básicas de aprendizaje durante el periodo de educación obligatoria.

Los desafíos generados por este cambio de perspectiva no son menores en lo que concierne a la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos. Como ya he comentado, en su inmensa mayoría éstos son extremadamente rígidos en lo que concierne a la trayectoria prevista de los alumnos. La incorporación de la perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida obliga a flexibilizarlos y abrirlos, facilitando que las personas puedan entrar y salir de ellos en diferentes momentos o fases de la vida en función de sus intereses y necesidades de aprendizaje. Probablemente, durante el periodo de

educación obligatoria la flexibilidad no puede ni debe ser la misma que en fases posteriores, pero de lo que no hay duda es de que tendrá que ser mucho mayor de lo que lo es actualmente en la mayoría de los sistemas educativos.

IV. El ejercicio de la ciudadanía en el siglo XXI y los aprendizajes escolares: competencias clave y saberes fundamentales

La necesidad de explorar nuevas vías y planteamientos es particularmente clara en el caso de los aprendizajes seleccionados para formar parte del currículo escolar. ¿Qué hemos de intentar que los alumnos y alumnas aprendan en las escuelas e institutos y, en consecuencia, qué hemos de intentar enseñarles? ¿Cuáles son los aprendizajes que todo el alumnado debería poder alcanzar en el transcurso de la educación obligatoria? En suma, ¿cuáles son los *aprendizajes básicos* cuya adquisición debe promover la *educación básica*? (Coll, 2006).

Estas preguntas han adquirido una especial importancia en el transcurso de las últimas décadas como consecuencia, por una parte, del ya mencionado incremento espectacular de las expectativas y exigencias planteadas a la educación escolar, y por otra, de la cada vez más evidente necesidad de incorporar al currículo de la educación básica nuevos conocimientos, nuevas destrezas y habilidades, nuevos valores,

nuevas competencias. Esta necesidad, sin embargo, se manifiesta en el marco de unos currículos escolares que en la mayoría de los países son vistos ya por una buena parte del profesorado y por no pocos expertos como claramente excesivos. Conviene recordar a este respecto que los procesos de actualización y revisión curricular han estado presididos tradicionalmente por una lógica acumulativa caracterizada por la introducción de nuevas materias o asignaturas y nuevos contenidos cada vez que se han producido cambios sociales, culturales, políticos o económicos de una cierta relevancia, o que ha habido adelantos científicos y tecnológicos importantes. La aplicación reiterada de esta lógica a los sucesivos procesos de cambio curricular acometidos desde mediados del siglo XX ha supuesto la incorporación de un volumen creciente de objetivos y de contenidos de aprendizaje a la educación escolar, configurando de este modo currículos claramente sobredimensionados y sobrecargados.

Así pues, hay indicios claros de que en los currículos actuales de la educación básica faltan contenidos y competencias que deberían incorporarse; pero también los hay que en muchos casos incluyen contenidos y competencias que posiblemente no sean tan importantes y que tal vez podrían o incluso deberían dejar de formar parte de esos currículos. En cualquier caso, todo parece indicar que, para hacer frente a los desafíos que plantean las nuevas necesidades de aprendizaje y de formación, los

procesos de revisión y actualización curricular ya no pueden limitarse a incorporar nuevos contenidos y nuevas competencias; deben cuestionar, además, la idoneidad y la necesidad de los ya incorporados en revisiones y actualizaciones anteriores.

Nos encontramos así de nuevo con una encrucijada fundamental para las tareas de enseñar y aprender en las escuelas e institutos ante la que no es fácil reaccionar, pero que es imprescindible resolver. Unos currículos sobrecargados, excesivos, como son actualmente los de la educación básica en buena parte de los sistemas educativos, tienen implicaciones altamente negativas para la calidad de la educación: generan frustración en el profesorado y sentimientos de fracaso y de incompetencia en el alumnado, obligados unos y otros a “enseñar” y “aprender” respectivamente cantidades considerables de contenidos a los que no siempre consiguen atribuir sentido, promueven la adopción de metodologías expositivas y memorísticas y constituyen un serio obstáculo a la realización de aprendizajes reflexivos, funcionales y significativos.

No cabe pues la respuesta, ante la necesidad de incorporar nuevos contenidos de aprendizaje al currículo escolar, de aplicar una vez más la lógica acumulativa utilizada tradicionalmente en los procesos de revisión y actualización curricular. Lo que procede es más bien reconsiderar, revisar, redefinir qué es lo básico en la educación básica (Coll, 2004).

Como en los casos anteriores, las implicaciones de este desafío van más allá del ámbito estricto de las decisiones relativas a qué enseñar y aprender en las escuelas y en los institutos. En efecto, la decisión de redefinir lo básico en la educación básica comporta un cambio en profundidad en los modelos curriculares y en las políticas que presiden y orientan los procesos de diseño y desarrollo del currículo escolar. En este contexto cobra pleno sentido, por ejemplo, la propuesta de establecer un distinción entre “lo básico deseable” y “lo básico imprescindible” en la educación básica (Coll, 2007) y de impulsar un amplio proceso de reflexión y debate sobre los criterios que deberían presidir la toma de decisiones sobre qué enseñar y aprender en la educación básica (Coll *et al.*, 2007). El objetivo sería llegar a una serie de conclusiones y propuestas sobre el currículo de la educación básica en una perspectiva de futuro, más allá de las urgencias inmediatas que impone la gestión cotidiana de los sistemas educativos. Se trataría, además, de hacerlo adoptando una visión amplia de la educación que reconoce a las instituciones de la educación formal y al profesorado un protagonismo indiscutible en los procesos de formación de las nuevas generaciones, pero que reconoce igualmente la importancia de otros escenarios y agentes educativos en estos procesos y que postula la necesidad de aplicar el principio de corresponsabilización social con la educación.

V. El impacto de las TIC en la educación: de la alfabetización digital a la alfabetización en la cultura digital

De entre todos los desafíos a los que se enfrenta actualmente la educación escolar, los que tienen su origen en las tecnologías digitales de la información y la comunicación (TIC) ocupan un lugar destacado. En primer lugar, la ubicuidad de estas tecnologías y su presencia creciente en prácticamente todos los ámbitos de actividad de las personas incrementa de forma espectacular las posibilidades de aprendizaje, dando lugar, como ya se ha mencionado, a la aparición de nuevos escenarios y agentes educativos con una influencia cada vez mayor sobre los procesos de desarrollo, socialización y formación de las personas. En segundo lugar, gracias en buena medida a su naturaleza digital, las TIC ofrecen posibilidades inéditas para el almacenamiento, el procesamiento, la representación, la transmisión, el acceso y el uso de la información (Coll y Martí, 2001), abriendo así el camino la innovación pedagógica y didáctica e invitando a la búsqueda de nuevas vías para mejorar la enseñanza y promover el aprendizaje.

Pero los desafíos que plantean las TIC no se limitan al dónde –revisión de su papel protagonista como consecuencia de la aparición de nuevos escenarios educativos– y al cómo –revisión de las metodologías de enseñanza y

aprendizaje– de la educación escolar; afectan también, y muy especialmente, al qué e incluso al para qué, es decir, a los contenidos y a las finalidades, de la educación escolar. La importancia creciente de las TIC en el mundo actual ha provocado la aparición de nuevas necesidades de aprendizaje y de formación referidas al conocimiento y dominio de estas tecnologías que se han ido incorporando progresivamente, en mayor o menor medida y con formatos diversos según los casos, a los currículos escolares de la mayoría de los sistemas educativos.

La importancia acordada a estas nuevas necesidades formativas y a su satisfacción en el marco de la educación escolar se refleja con claridad en el concepto de alfabetización digital (Gilster, 1997), utilizado habitualmente en las publicaciones especializadas para referirse al conjunto de conocimientos, habilidades y competencias exigidas por un uso funcional y constructivo de las TIC. Hablar de “alfabetización digital” equivale a postular que, de la misma manera que en las sociedades letradas es necesario tener un dominio funcional de las tecnologías de la lectura y la escritura para acceder al conocimiento, en la sociedad de la información es imprescindible tener un dominio de las tecnologías digitales de la comunicación y de la información, incluidas por supuesto las tecnologías digitales de la lectura y de la escritura. En otras palabras, hablar de “alfabetización digital” supone aceptar con todas sus consecuencias que en el mundo actual los

aprendizajes relacionados con el dominio y manejo de las TIC son básicos en el mismo sentido que lo son los aprendizajes relacionados con el dominio de la lectura y la escritura en las sociedades letradas.

Tras el uso generalizado del concepto de alfabetización digital, se esconden sin embargo diferentes maneras de entenderlo y de concretarlo (Coll y Rodríguez Illera, 2008). En algunas propuestas adopta la forma de un conjunto de competencias y contenidos específicos vinculados fundamentalmente al conocimiento y dominio de las TIC. En otras, los contenidos y las competencias se vinculan además a la comprensión, producción y difusión de documentos multimedia e hipermedia. Y en otras aún, las competencias y contenidos referidos a las TIC aparecen transversalmente en prácticamente todas las otras áreas o ámbitos del currículo. Sin duda, estamos aún lejos de que la alfabetización digital desempeñe en el currículo y en la educación escolar un papel semejante al de la alfabetización letrada –en el sentido de requisito para la realización de otros aprendizajes–, pero no es en absoluto inimaginable pensar que ello pueda llegar a suceder en el futuro. La importancia de las TIC como vía de acceso al conocimiento en la sociedad de la información confiere plausibilidad a esta hipótesis.

Más allá, sin embargo, de la incorporación al currículo de los conocimientos, habilidades y competencias necesarios para el dominio de las TIC, y más allá también de su impacto

educativo directo –posibilitando nuevas formas de enseñar y aprender– o indirecto –favoreciendo la aparición de nuevos escenarios educativos–, las tecnologías digitales de la información y la comunicación están en el origen de un profundo proceso de cambio social y cultural. La capacidad de estas tecnologías para penetrar e incidir en prácticamente todos los ámbitos de la actividad de las personas está transformando o dando lugar a nuevas formas de pensar, de actuar, de aprender, de conocer, de sentir, de trabajar, de relacionarse, de divertirse, etc. Como señala Castells (2000), las TIC constituyen el núcleo central en torno al cual se organiza el nuevo “paradigma tecnológico” asociado a las transformaciones sociales, económicas y culturales que caracterizan la sociedad de la información. Con las tecnologías digitales de la información y la comunicación, y su papel en la sociedad de la información, lo que está cambiando son las prácticas sociales y culturales que constituyen el referente fundamental para la educación escolar. Por ello, uno de los retos más importantes de la educación escolar en la actualidad es hacer frente a este cambio cultural propiciado por las tecnologías digitales; es decir, el reto de cómo educar en el marco de una cultura digital.

Educar en el marco de una cultura digital incluye promover la alfabetización digital, pero va más allá; supone también y sobre todo enseñar y aprender a participar eficazmente en las

prácticas sociales y culturales mediadas por las tecnologías digitales de la información y la comunicación. Desde el punto de vista del currículo, esto significa que, con ser importante, no basta con introducir las competencias, conocimientos y habilidades relacionados con la alfabetización digital para hacer frente a los desafíos que las tecnologías digitales plantean a la educación escolar. Es el conjunto del currículo, tanto en su orientación como en sus elementos, el que debe ser revisado a partir del referente que proporcionan las prácticas sociales y culturales mediadas por las tecnologías digitales, la lectura ética e ideológica que se haga de ellas y las necesidades formativas de las personas en este nuevo escenario.

VI. Educación inclusiva y atención a la diversidad: la necesaria des-homogeneización de los sistemas educativos

La mayoría de los estudios realizados en torno a los procesos de descentralización y la práctica totalidad de los expertos que se han ocupado de esta cuestión coinciden en señalar que, cuanto mayor es el grado de homogeneidad en la organización y el funcionamiento de un sistema educativo, mayor es su dificultad para satisfacer de forma adecuada las necesidades educativas y de formación del conjunto de la población escolar. La mayoría de nuestros

países, sin embargo, se caracterizan por tener sistemas educativos que presentan un alto grado de homogeneidad.

Conviene no confundir a este respecto *descentralización* con *des-homogeneización*. En la mayoría de los países la oleada de reformas educativas emprendidas en las dos últimas décadas del siglo pasado ha comportado, entre otros cambios, procesos de descentralización más o menos profundos mediante la transferencia de competencias y responsabilidades –y en ocasiones, pero no siempre, también de recursos– de la nación a los estados, provincias o comunidades autónomas. Dejando al margen otras valoraciones sobre la manera como se han planteado y se han llevado a cabo, sobre sus propósitos y sus resultados, lo cierto es que en la mayoría de los casos los procesos de descentralización no han conseguido atenuar, ni mucho menos eliminar, el alto grado de homogeneidad típico de nuestros sistemas educativos. En ocasiones se ha conseguido reducir en alguna medida el ámbito territorial (de la nación a los estados o comunidades autónomas) en el que opera la homogeneidad. No obstante, incluso cuando esto se ha conseguido, dentro de cada territorio con competencias y responsabilidades la homogeneidad sigue siendo muy elevada desde el punto de vista de la organización y del funcionamiento de los centros educativos y de la actividad desplegada por el profesorado y el alumnado.

Ahora bien, en unas sociedades diversas, multilingües y multiculturales, como son las sociedades de la mayoría de los países de la región, no es razonable seguir manteniendo el pesado manto homogeneizador que ha caracterizado y sigue caracterizando la mayoría, por no decir la totalidad, de sus sistemas nacionales (o estatales o de comunidades autónomas) de educación. La capacidad de un sistema educativo para satisfacer las necesidades educativas y de aprendizaje todo el alumnado, piedra de toque de una educación inclusiva (Giné, 2009), está directamente relacionada con su capacidad para diversificar las ofertas y las ayudas educativas, y ésta última, a su vez, es tanto más limitada cuanto mayor es el nivel de homogeneidad impuesto a la organización y el funcionamiento del sistema educativo. Urge, en consecuencia, profundizar en los procesos de descentralización con el fin de avanzar hacia la implementación de sistemas educativos capaces de ofrecer *respuestas diversificadas* a necesidades educativas y de aprendizaje diversas. En otras palabras, hay que pasar de la descentralización a la des-homogeneización.

Pero este deslizamiento plantea de nuevo desafíos importantes a la educación escolar tanto en lo que concierne a la definición de políticas educativas como a la manera de abordar las tareas de enseñar y aprender en los centros educativos y en las aulas. Así, por ejemplo, en lo que concierne al primer aspecto, exige el diseño y la implementación de políticas dirigidas a

establecer un nuevo modelo de relación entre las administraciones y los centros educativos, un modelo basado más en la formulación de orientaciones, el apoyo y la recopilación y difusión de buenas prácticas que en la promulgación de instrucciones y normas *generales* de obligado cumplimiento. Y en lo que concierne al segundo, la elaboración y puesta en marcha de estrategias de enseñanza adaptativa en los distintos planos o niveles de configuración de la práctica educativa (Onrubia, en prensa): desde la concreción del proyecto institucional y curricular de los centros educativos, hasta el desarrollo de las actividades de enseñanza y aprendizaje en el aula, pasando por la organización de la docencia –agrupamiento del alumnado, coordinación del profesorado, organización de tiempos y espacios, etc.–, el clima y la convivencia en el centro, las programaciones didácticas o la atención individualizada a alumnos con necesidades específicas.

VII. Hacia una revalorización de los aspectos pedagógicos, psicopedagógicos y didácticos

Quisiera terminar esta breve e incompleta revisión de algunos de los desafíos más importantes planteados actualmente a la educación escolar aludiendo a un aspecto que, si bien puede parecer un tanto periférico en una primera aproximación, a mi juicio es sin embargo fundamental para enfrentarlos y superarlos. El

análisis de las reformas desplegadas durante las últimas décadas en los países de la región coinciden en destacar que en la mayoría de los casos su impacto sobre las prácticas educativas, es decir sobre qué y cómo se enseña y se aprende en los centros educativos y en las aulas, ha sido más bien modesto. La experiencia muestra que cambiar las leyes de educación, revisar los currículos, establecer nuevas instancias y programas de formación inicial o en servicio del profesorado, poner en marcha procesos de evaluación interna y externa del rendimiento escolar y de los centros educativos, mejorar los equipamientos y las infraestructuras, promover la elaboración de materiales curriculares, incorporar las nuevas tecnologías al quehacer escolar, etc. son, todas ellas, actuaciones considerablemente complejas y difíciles de implementar. Con todo, sin embargo, la experiencia muestra también que más difícil aún es cambiar efectivamente lo que sucede en las aulas, la manera como los profesores enseñan o tratan de enseñar a sus alumnos y la manera como éstos aprenden o se esfuerzan en aprender lo que sus maestros les enseñan. Incluso las valoraciones más optimistas subrayan a menudo la existencia de una desproporción manifiesta entre, por una parte, el volumen de los recursos económicos y los esfuerzos humanos invertidos en las reformas, y por otra, su capacidad para transformar efectivamente las prácticas educativas y los procesos de enseñanza y aprendizaje. Todo sucede como si la capacidad

transformadora de las reformas educativas fuera disminuyendo a medida que nos vamos acercando a lo que constituye el núcleo básico, el espacio físico, interactivo y simbólico por excelencia de las prácticas educativas escolares: el aula y los procesos de enseñanza y aprendizaje que en ella tienen lugar.

Con toda seguridad los factores que limitan la capacidad de transformación de las reformas educativas son muchos y diversos, pero hay uno que me parece especialmente relevante. Me refiero al hecho de que en la mayoría de los casos las reformas han puesto el acento en los aspectos de organización y funcionamiento del sistema educativo y de los centros docentes, en los temas de gobernabilidad, infravalorando o dejando en un lugar claramente secundario las cuestiones pedagógicas, psicopedagógicas y didácticas.

Sin negar en absoluto la importancia de estos aspectos, conviene recordar y subrayar el papel decisivo de los saberes pedagógicos en los procesos de transformación y cambio educativo. Es necesario terminar con la paradoja que supone el hecho de que, con excesiva frecuencia, las reformas educativas orientadas a la mejora de la calidad de la educación no contemplan las prácticas docentes como uno de los ámbitos prioritarios de actuación, o lo hagan de una manera totalmente secundaria.

La concreción de esta exigencia implica, a mi juicio, la definición y puesta en marcha de al menos dos tipos de actuaciones. Por

una parte, actuaciones relacionadas con lo que podríamos llamar políticas de desarrollo curricular en sentido amplio –en especial, actuaciones de apoyo a los procesos de investigación e innovación educativa y a la formación en servicio del profesorado–. Y en segundo lugar, actuaciones orientadas a reivindicar la importancia, la especificidad y la validez del conocimiento pedagógico. Permítaseme destacar la importancia de este segundo tipo de actuaciones. Con excesiva frecuencia el saber pedagógico, psicopedagógico y didáctico es presentado como un “saber de sentido común” que no requiere unos conocimientos ni una formación específica. La voluntad irrenunciable de democratización efectiva de la educación escolar y la importancia acordada a la participación e implicación social en los temas educativos ha llevado en ocasiones a negar el conocimiento pedagógico como un conocimiento experto. A mi juicio éste es uno de los factores que explican que, en la mayoría de las reformas desplegadas en los países de la región en las últimas décadas, se afirme con claridad la importancia al conocimiento pedagógico, psicopedagógico y didáctico en el plano del discurso, pero que en la práctica las actuaciones relacionadas con estas cuestiones sean más bien poco concretas, escasas y generalmente no prioritarias.

En este contexto, uno de los desafíos más importantes con los que se enfrenta actualmente la educación escolar es la urgente necesidad de dismantelar esta representación

errónea del conocimiento pedagógico como un “saber de sentido común” y sustituirla por otra que lo contemple como un saber profesional especializado basado en la investigación y en el conocimiento. Las llamadas de atención sobre la importancia de la educación en la sociedad del conocimiento, la creación de unas mejores condiciones de trabajo para el profesorado basadas en el reconocimiento de su función social, la revisión de las exigencias y de los procedimientos de acceso a la función docente y la potenciación de la investigación y la innovación educativa son probablemente algunas de las actuaciones que cabría considerar a este respecto.

VIII. A modo de conclusión: la resignificación de las tareas de enseñar y aprender en las escuelas y en los institutos

En el trasfondo de los desafíos a los que se enfrenta actualmente la educación escolar se encuentra, a mi juicio, el fenómeno del desvanecimiento o pérdida progresiva del sentido que ha tenido tradicionalmente la educación escolar. Este fenómeno hace referencia al cuestionamiento creciente en el transcurso de los dos o tres últimas décadas no sólo de eficacia y la eficiencia de los sistemas nacionales de educación, y en especial de los subsistemas de la educación escolar básica, sino también y muy

especialmente de su función, de sus finalidades, en suma, del sentido que tienen en el actual escenario económico, social, político y cultural. El origen de este fenómeno hay que buscarlo en el hecho de que la mayoría de los sistemas educativos responden a una realidad que es muy diferente de la que hoy tenemos.

No procede detenemos aquí en las causas ni en las manifestaciones de este fenómeno (ver Coll, 2009 y 2010), pero sí que conviene recordar que ser manifiesta en, y afecta a, todos los niveles de la organización y el funcionamiento de los sistemas educativos: desde el debate sobre las finalidades de la educación escolar y la identificación y formulación de las necesidades básicas de aprendizaje, hasta la participación e implicación del alumnado y del profesorado en las actividades de enseñanza y aprendizaje en el aula, pasando las estrategias organizativas y metodológicas más adecuadas promover el aprendizaje. En otras palabras, el fenómeno del desvanecimiento del sentido de la educación escolar afecta por igual al para qué, al qué y al cómo de las tareas de enseñar y aprender y está en la base de la mayoría, por no decir la totalidad, de los desafíos y encrucijadas comentadas en las páginas precedentes. Neutralizar los efectos negativos de este fenómeno y recuperar el sentido de la educación escolar atendiendo a las exigencias y características del mundo actual es el verdadero reto al que nos enfrentamos.

Referencias bibliográficas

- CASTELLS, M. (2000): *La era de la información. Vol. 1. La sociedad red* (segunda edición). Alianza. Madrid.
- COLL, C. (2010): "Aprender con sentido en la escuela". En: *XXIV Semana Monográfica de la Educación. Enseñar y aprender: ideas y prácticas del profesorado* (pp. 125-137). Fundación Santillana, Madrid.
- (2009): "Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares". En A. Marchesi, J. C. Tedesco & C. Coll (Coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*, pp. 101-112, OEI/Fundación Santillana, Madrid.
- (2007): "El bàsic imprescindible i el bàsic desitjable: un eix per a la presa de decisions curriculars en l'educació bàsica". En C. Coll (director), *Currículum i ciutadania. El què i el per a què de l'educació escolar* (pp. 227-247). Editorial Mediterrània, Barcelona.
- (2006): "Lo básico en la educación básica. Reflexiones en torno a la revisión y actualización del currículo de la educación básica". *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8 (1). Consultado el 30/04/2010 en: <http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-coll.html>
- (2004): "Redefinir lo básico en la educación básica". *Cuadernos de Pedagogía*, nº 339, pp. 80-84.
- (2003): "La misión de la escuela y su articulación con otros escenarios educativos: reflexiones en torno al protagonismo y los límites de la educación escolar". En *VI Congreso Nacional de Investigación Educativa. Conferencias Magistrales*, pp. 15-56, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México.
- (2000): "Algunos desafíos de la educación básica en el umbral del nuevo milenio". *Perfiles Educativos*, XXI (83-84), pp. 8-26.
- COLL, C., ALEGRE, M. A., ESSOMBA, M. A., MANZANO, R., MASIP, M. y PALOU, J. (2007): "Criteris per a la concreció i desplegament de polítiques i pràctiques curriculars: algunes recomanacions". En C. Coll (director), *Currículum i ciutadania. El què i el per a què de l'educació escolar* (pp. 337-354). Editorial Mediterrània, Barcelona.
- COLL, C. y RODRÍGUEZ ILLERA, J. L. (2008): "Alfabetización, nuevas alfabetizaciones y alfabetización digital: las TIC en el currículo escolar". En C. Coll y C. Monereo (eds.), *Psicología de la educación virtual. Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y la comunicación*, pp. 325-347, Morata, Madrid.
- COLL, C. y MARTÍ, E. (2001): "La educación escolar ante las nuevas tecnologías de la información y la comunicación". En: C. Coll, J. Palacios & A. Marchesi (Comps.), *Desarrollo psicológico y educación. 2. Psicología de la educación escolar* (pp. 623-651). Alianza, Madrid.
- Comisión Interinstitucional de la Conferencia Mundial sobre Educación para todos (1990): *Satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje: una visión para el decenio de 1990. Documento de referencia*. UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- DELORS, J. y otros (1996): *Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre educación para el siglo XXI: la educación encierra un tesoro*. Santillana/Ediciones UNESCO. Madrid
- GILSTER, P. (1997): *Digital Literacy*. John Wiley, Nueva York.
- GINÉ, C., DURÁN, D., FONT, J. y MIQUEL, E. (2009). *La educación inclusiva*. Horsori, Barcelona.
- MASIP, M. (2007): "Educació bàsica inicial i educació bàsica al llarg de la vida: un eix per a la presa de decisions curriculars a l'educació obligatòria". En C. Coll (director), *Currículum i ciutadania. El què i el per a què de l'educació escolar*, pp. 249-271, Editorial Mediterrània, Barcelona.
- ONRUBIA, J. (en prensa): La atención a la diversidad en la educación secundaria. En C. Coll (coord.),

Desarrollo, aprendizaje y enseñanza en la educación secundaria. Graó, Barcelona.

TEDESCO, J. C. (1999): "Els fenòmens de segregació i exclusió social del coneixement i de la informació". En AAVV, *Per una ciutat compromesa amb l'educació. Vol. 2*, pp. 19-31. Ajuntament de Barcelona, Institut d'Educació. Barcelona.

---- (1995): *El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna.* Anaya, Madrid.

TORRES, R. M^a (1999): "*Educación para todos*": *la propuesta, la respuesta.* Documento presentado en el panel "Nueve años después de Jomtien", Conferencia Anual de la Sociedad Internacional de Educación Comparada, Toronto, 14-18 de abril de 1999.

Alejandro Tiana Ferrer

Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

El espacio iberoamericano del conocimiento como marco para la cooperación en educación superior

Resumen:

Las transformaciones experimentadas durante las últimas décadas en los ámbitos de la educación superior y de la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación han modificado sustancialmente el panorama iberoamericano en este campo. Uno de los principales efectos derivados de dichos cambios ha sido el incremento de la internacionalización de los sistemas de educación superior y, paralelamente, el aumento de la demanda de cooperación. En los últimos años han surgido y se han desarrollado un buen número de iniciativas de cobertura regional o subregional con ese objetivo. Una de las más prometedoras consiste en la construcción de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento, capaz de impulsar el progreso regional a partir de la cooperación horizontal. Pero el desarrollo de dicho espacio común plantea algunos retos importantes en el ámbito de la educación superior, que son analizados en estas páginas.

Palabras clave:

educación superior, investigación y desarrollo, innovación, movilidad estudiantil, acreditación, redes interuniversitarias, cooperación horizontal

Abstract:

Changes experienced in the last decades in higher education and scientific research, development and innovation have deeply altered the Ibero-American landscape in these fields. Among the

outstanding effects of those changes on higher education systems, an increase of the level of internationalization and a growing demand for cooperation can be underlined. In the last years, a number of regional and sub-regional initiatives have appeared and developed for addressing such objectives. One of the most promising ones relates to the development of an Ibero-American Space of Knowledge, able to promote regional progress on the basis of horizontal cooperation. But the development of such an space raises some challenges in the field of higher education which are addressed in these pages.

Keywords:

higher education, research and development, innovation, student mobility, accreditation, inter-university networking, horizontal cooperation

Alejandro Tiana Ferrer

Organización de Estados Iberoamericanos
para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)

El espacio iberoamericano del conocimiento como marco para la cooperación en educación superior

I. Introducción

La demanda de cooperación en materia de educación superior no ha cesado de aumentar en Iberoamérica en los últimos años. Los cambios producidos en este sector educativo desde la década de los noventa han ido ligados a un proceso de internacionalización que ha llevado a las universidades y a las autoridades responsables de la educación superior a buscar sinergias y a establecer mecanismos de colaboración con otras instituciones y organismos de distintos países. Como resultado de este proceso, han aparecido nuevas iniciativas de cooperación, tanto regionales como sub-regionales, de diverso orden y con distinta cobertura. Una de las que más atención ha recibido es la encaminada a establecer un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), que abre nuevas perspectivas para la

cooperación en el ámbito de la educación superior. En este contexto, merece la pena reflexionar acerca de la situación en que nos encontramos, el camino que hemos recorrido, los desafíos que aún debemos afrontar y los instrumentos de que disponemos para darles una respuesta adecuada. A realizar dicho análisis se dedican estas páginas.

II. Las transformaciones recientes de la educación superior en Iberoamérica

Cuando se echa la vista hacia atrás y retrocedemos en el tiempo varias décadas, comprobamos la profundidad de los cambios experimentados en el ámbito de la educación superior en el conjunto de los países iberoamericanos. Los datos aportados por los investigadores no dejan lugar

a dudas: la expansión puede calificarse sencillamente de abrumadora. Así, por ejemplo, podemos recordar que en el año 1950 existían tan sólo 75 universidades en América Latina¹, que contaban con unos 267.000 estudiantes, cifras que se elevaban ya a 450 instituciones universitarias en 1985 y a unos 7.350.000 estudiantes en 1990 (Fernández Lamarra, 2007, p. 18).

Si nos fijamos en una época más cercana, podemos identificar los años finales de los ochenta como el momento en que el proceso de transformación comenzó a acelerarse notablemente. Así, de las cifras señaladas para 1985 hemos pasado a una situación en la cual son más de tres mil² el número de instituciones de educación superior actualmente existentes en América Latina y más de 17 millones el número de estudiantes en el curso 2005-2006, de los cuales casi diez correspondían a Brasil, México y Argentina. Ese crecimiento supone una tasa de incremento anual sostenido superior al 6% desde 1990 y que llegaba al 6,8% entre los años 2000 y 2007 (UNESCO, 2009).

En suma, lo que estas cifras demuestran es que el proceso de crecimiento se inició ya a finales de la década de los setenta y se intensificó notablemente en los últimos veinte años. Como consecuencia, ha aumentado considerablemente la tasa bruta de escolarización terciaria, que pasó del 2% en 1950 al 19% en 2000 y llegó al 34% en 2007. No obstante, no se puede ignorar que aún se mantiene bastante por debajo de la situación de otras regiones mun-

diales, pues en esta última fecha la tasa de América del Norte y Europa Occidental ascendía al 71% (UNESCO, 2009).

Junto a ese importante crecimiento cuantitativo, también se produjo un proceso paralelo de diversificación institucional, que se aprecia en dos fenómenos complementarios: el incremento de la oferta privada y el aumento de la variedad de modelos institucionales.

En relación con el primer asunto, llama poderosamente la atención el fuerte incremento que ha experimentado la escolaridad privada en el conjunto de la educación superior iberoamericana durante las dos últimas décadas. Si hasta los años ochenta la mayor parte de la oferta existente era pública, generalmente ubicada en universidades estatales, en la actualidad más de la mitad de la escolaridad total es privada. El vuelco ha sido muy acusado, alcanzando en mayor o menor medida a toda la región. Tan sólo Cuba ha escapado a esa tendencia general, mientras que algunos otros países, entre ellos España, han adoptado políticas de cautela para la autorización de nuevas universidades privadas.

El segundo fenómeno ha consistido en la diversificación de la oferta en la educación superior y el consiguiente incremento de la diversidad institucional. Si hasta los años setenta la mayor parte de los estudios superiores eran de carácter tradicional y se cursaban en las universidades convencionales, en las décadas posteriores se produjo un proceso

de expansión del tipo de estudios ofrecidos y de diversificación de las instituciones que los ofrecían. Además de los tradicionales títulos de licenciado, ingeniero y doctor, comenzaron a aparecer ofertas de estudios en ámbitos nuevos (informática, turismo, diseño, comercio y servicios) y con nuevas denominaciones (técnico superior, experto, especialista o analista, por ejemplo). Junto a ellos, también se produjo un gran crecimiento del número de maestrías o postgrados ofrecidos, de muy diversa naturaleza, ámbito y características académicas.

En conjunto, se produjo una notable diversificación del campo de la educación superior, hasta entonces generalmente circunscrito al ámbito universitario. Se trata de un fenómeno ambivalente, con una vertiente positiva, en cuanto que amplió la oferta existente, y con otra negativa, por no hacerse siempre con todas las garantías necesarias y producir algunos efectos perversos o al menos no deseados.

Muchos de estos nuevos títulos ya no se impartían en las universidades convencionales, sino en instituciones tecnológicas, institutos o centros superiores, instituciones técnico-profesionales o entidades con nombres similares. Además, comenzaron a aparecer las nuevas universidades a distancia y las unidades de estudios a distancia en universidades convencionales, que facilitaron el acceso a nuevos sectores estudiantiles y abrieron paso a la universidad de masas.

El crecimiento de este conjunto de instituciones fue desigual y además varió de unos lugares a otros. Así, mientras que en algunos países se registró una verdadera explosión del número de universidades privadas, en otros el crecimiento se concentró fundamentalmente en las instituciones de nuevo cuño. Por citar algunos casos llamativos, los países centroamericanos llegaron en 2004 a poseer 17 universidades públicas frente a 131 privadas, aunque la matrícula se concentraba en las primeras en mucha mayor proporción que en las segundas; en Brasil había en esa misma fecha 1789 instituciones privadas de educación superior, sobre un total de 2013 instituciones existentes, siendo universidades propiamente dichas tan sólo 100 de estas últimas. Por seguir con el caso de Brasil, la proporción de estudiantes universitarios matriculados en las universidades privadas ascendía al 52%, mientras que en algún otro tipo de instituciones llegaba a superar el 95% (Fernández Lamarra, 2007).

El crecimiento acelerado de la educación superior de titularidad privada se explica en buena medida por las limitaciones presupuestarias registradas en los años noventa. Las restricciones financieras experimentadas y el predominio de las políticas económicas de signo neoliberal confluyeron para producir un desplazamiento del gasto público educativo hacia el sector privado, que creció en mucho mayor medida que aquél. Ante la falta de presupuestos suficientes para dar respuesta a la

demanda creciente de educación superior, la solución consistió en favorecer la creación de instituciones privadas y permitir así la expansión del sector. El Estado evitó correr con los gastos de la democratización y la diversificación del acceso a la educación superior, transfiriéndolos en buena medida a los individuos y sus familias. La reacción a esta situación pasó por la defensa de la educación superior como *bien público* y no como *bien de consumo*, que se plasmó de manera explícita en la Declaración de la Conferencia Regional de Educación Superior de Cartagena de Indias de 2008.

A decir de los especialistas, una de las principales consecuencias de ese giro fue una relajación de las exigencias impuestas a las nuevas instituciones, ya que los costes de la educación superior privada no podían resultar excesivamente elevados para sus destinatarios. Esa situación se tradujo en muchos casos en una rebaja de los criterios establecidos para la puesta en marcha de los centros de educación superior y el consiguiente descenso de la calidad de las instituciones y de la enseñanza que ofrecían. El resultado fue la coexistencia de ofertas educativas de muy diversa calidad. Junto a la enseñanza para las élites, generalmente impartida en las universidades públicas tradicionales, aparecieron otras ofertas alternativas, con títulos de menor rango académico, impartidos en instituciones con escasa dotación y por parte de un profesorado sobrecargado y con una cualificación no siem-

pre suficiente. La heterogeneidad se convirtió así en la norma.

La conciencia del riesgo que suponía la proliferación de este tipo de oferta fue uno de los factores que más pesó en la decisión de poner en marcha mecanismos y sistemas de evaluación de la calidad y de acreditación de las instituciones y de los estudios de educación superior, y muy especialmente de las universidades. El desarrollo de estos sistemas a partir de la década de los noventa conecta directamente con tal preocupación (Mora y Fernández Lamarra, 2005; Fernández Lamarra, 2007).

Los especialistas e investigadores han puesto de manifiesto algunos otros problemas que aquejan a la educación superior iberoamericana. Entre ellos cabe destacar algunos que plantean importantes desafíos para los próximos años (Fernández Lamarra, 2007, pp. 35-37):

- falta de flexibilidad, actualización y cambio de los diseños curriculares de las carreras;
- fuerte disparidad en materia de planes de estudio, con denominaciones de titulaciones muy diversas y objetivos formativos variados;
- necesidad de una mayor relación entre las instituciones de educación superior y la sociedad;
- fuerte desinversión en educación superior en el sector público;
- “pauperización” de la profesión docente y del personal no docente.

La situación presenta, en conjunto, luces y sombras. En un platillo de la balanza podrían ponerse la democratización en el acceso a los niveles postsecundarios, la oferta de nuevos tipos de estudios y de títulos, o la configuración de un nuevo campo de educación superior; en el otro platillo estarían la excesiva privatización y mercantilización de este nivel de formación, la inequidad del acceso, la insuficiencia de la oferta y los diversos problemas que acabamos de señalar (Tünnermann Bernheim, 2008; Teodoro, 2010). No se trata de una situación satisfactoria, pero tampoco se pueden negar los avances que se han registrado en los últimos tiempos. El reto fundamental consiste en superar esos problemas, reforzando las tendencias más positivas que se han venido produciendo.

III. La insuficiencia de las políticas de I+D+I

Otro de los cambios que ha experimentado la universidad en las últimas décadas, y no solamente en Iberoamérica, tiene que ver con la modificación de la función investigadora que tradicionalmente ha desempeñado. La transformación más destacable ha consistido en la aparición de nuevos agentes científicos, con el consiguiente desplazamiento de las actividades de investigación hacia ámbitos e instituciones muchas veces independientes de las universidades, tales como institutos de investi-

gación, centros tecnológicos o departamentos de I+D de algunas empresas.

De hecho, incluso hablar de investigación científica, al modo en que se ha venido haciendo tradicionalmente, ha cambiado su sentido. Ello se debe a la aceptación generalizada de que el desarrollo económico y social está cada vez más basado en el conocimiento, o dicho con otras palabras, en lo que ha venido a denominarse el *capital intangible*, que incluye, por ejemplo, la formación de la población, la cualificación de la fuerza de trabajo, lo que los sociólogos llaman *capital social* o la confianza ciudadana en las instituciones (World Bank, 2006). Tanto es así que la expresión *economía del conocimiento* ha llegado a utilizarse de manera habitual para referirse a los nuevos modelos productivos.

En este contexto, la investigación ya no es considerada solamente una tarea de académicos, más o menos aislados en su entorno universitario, sino que ocupa a un número creciente de personas que trabajan en diferentes lugares y contextos. Este hecho se aprecia muy claramente en el caso de Europa, una región preocupada por el fomento de la I+D, donde la proporción de investigadores y tecnólogos que trabajan en la universidad se situaba en 2007 en el 37%, mientras que los empleados en empresas suponían el 50% y los ocupados en organismos públicos no universitarios ascendían al 13% (RICYT, 2007). El contraste con otras épocas y con los países en que la

mayor parte de los investigadores son universitarios es patente.

El interés concedido por los responsables políticos y los gestores de la economía al papel del conocimiento, tanto en lo que hace a su producción como a su gestión y su difusión, ha impulsado la adopción de *políticas públicas de investigación*, promovidas por los gobiernos y los poderes públicos, aunque buscando la sinergia con los agentes privados. Como consecuencia, la definición de los temas y las líneas de investigación ha dejado de estar prioritariamente en las manos de los investigadores y los académicos para pasar a considerarse un elemento fundamental de los planes nacionales de I+D. De la importancia que se ha concedido a dichas políticas en la última década da cuenta la creación de ministerios u otras unidades políticas de alto nivel con responsabilidades en los ámbitos de la ciencia y la tecnología en un número creciente de países iberoamericanos, como Brasil, Argentina, España, Venezuela, Portugal, México o Cuba, por no citar sino algunos.

Dando un paso más allá, hay que señalar que la atención a la investigación propiamente dicha ha ido dando paso a un énfasis creciente en las actividades de desarrollo y posteriormente a las de innovación. Es así como han surgido y se han extendido las referencias a la I+D, primero, y a la I+D+i, después. Aunque no se deba caer en el error de considerar que cualquier innovación es positiva por

el simple hecho de serlo, no cabe duda de que ha llegado a situarse en un lugar destacado de la agenda pública. El desafío consiste, en una región tan desigual como América Latina, en combinar la innovación con la necesaria cohesión social y en asegurar que se convierte en un instrumento de desarrollo al servicio de la ciudadanía (Arocena y Sutz, 2003).

Al igual que se indicaba en relación con la situación actual de las universidades, los sistemas iberoamericanos de ciencia y tecnología presentan claroscuros. Examinemos tal realidad en algunos aspectos relevantes.

Si nos fijamos en el número de investigadores, y más precisamente en la proporción que representan sobre el total de la población activa, hay que subrayar el crecimiento sostenido que se ha experimentado desde el año 2000, incluso superior al de otras regiones mundiales. No obstante, no se puede perder de vista que la situación de partida era más retrasada y que la tasa de investigadores sobre la población activa alcanzada hacia el final de esta década continúa siendo inferior a la de otras regiones. Así pues, podemos hablar de una mejora apreciable, pero de dimensiones todavía insuficientes. Para poder superar el desfase existente haría falta una aceleración más decidida, que no se está produciendo por el momento.

Esta escasez relativa de investigadores se debe a una confluencia de factores. Por una parte, los programas de doctorado existentes

en la región son generalmente más débiles y de menor cobertura de lo que sería necesario. Por ejemplo, el número de nuevos doctores en América Latina y el Caribe ascendió en 2007 a 13.715 en todas las ramas del conocimiento. En ese mismo año se doctoraban 6.710 personas en España y el año anterior eran 56.309 los nuevos doctores en Estados Unidos (RICYT, 2007). Esas cifras se traducen en una baja proporción de doctores en relación con la población activa, que debería necesariamente aumentar. El caso de Brasil es una interesante excepción a esta regla, pero una excepción al fin y al cabo.

Aunque las cifras de doctores no resulten satisfactorias, la distribución de los doctorados por áreas de conocimiento está relativamente compensada (más que en el caso de los títulos de maestría). Así, en el año 2007 un 37% de los nuevos doctores en Iberoamérica correspondían al campo de las ciencias naturales y exactas, un 17% a la ingeniería y tecnología, un 11% a las ciencias médicas, un 5% a las ciencias agrícolas, un 23% a las ciencias sociales y un 11% a las humanidades (RICYT, 2007).

Otro dato destacable es que la mayor parte de ese personal altamente cualificado no encuentra fácil acomodo en el sector de la investigación. El aumento de plazas es reducido, motivo por el cual la dedicación mayoritaria de los nuevos doctores termina siendo la docencia en la educación superior. La consecuencia es una cierta endogamia universitaria

y un paralelo envejecimiento de las plantillas de investigadores. Esa situación tiene un corolario indeseable, que consiste en estimular la emigración de muchos jóvenes bien formados, abonando la fuga de cerebros hacia lugares donde puedan desarrollar sus capacidades y realizar sus aspiraciones de forma más completa.

Para completar este cuadro hay que hablar del bajo nivel del gasto en I+D que se aprecia en la región. En el año 2005 los únicos países que escapaban a esa situación eran España y Brasil, que dedicaban a I+D el 1,1% y el 1% de su PIB respectivamente. Portugal alcanzaba el 0,8%, Cuba y Chile el 0,6% y los demás países no sobrepasaban el 0,4% (PNUD, 2007). Junto a ello hay que hacer notar que América Latina y el Caribe es la región en que el sector empresarial menos invierte en I+D, representando su participación en 2007 solamente el 41,5% de la financiación total (RICYT, 2007).

En suma, podemos hablar de una región con una escasa presencia de la I+D en el sector productivo, con una baja proporción de investigadores en su población activa, con un predominio del sector público sobre el privado en este campo y con una financiación limitada. Aunque algunos indicadores apunten a una cierta mejora en los últimos años, la situación dista de resultar satisfactoria. Y esa realidad arroja serias sombras para el desarrollo económico y social de Iberoamérica en los próximos tiempos.

IV. La génesis del espacio iberoamericano del conocimiento

La conciencia de estas limitaciones y la voluntad de superarlas para poder asentar más firmemente el desarrollo futuro de los países de la región han impulsado la búsqueda de sinergias y la puesta en marcha de programas de cooperación en ambos campos. Una de las primeras iniciativas emprendidas fue el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED), creado en 1984 para fomentar la cooperación multilateral en ese ámbito y posteriormente auspiciado por la Cumbre Iberoamericana de 1992. El programa ha venido desarrollando un amplio conjunto de actividades, contando con la participación anual de más de diez mil científicos y tecnólogos iberoamericanos³.

En un ámbito tan fundamental como el relacionado con la movilidad de estudiantes hay que citar la constitución en 1991 de la Asociación de Universidades del Grupo de Montevideo (AUGM), que abarca instituciones universitarias de los países del MERCOSUR y Bolivia y organiza programas conjuntos de posgrado y acciones de movilidad para estudiantes, investigadores en formación y docentes, junto a otras actividades⁴. También se debe señalar la aprobación en 1992 del Programa de becas MUTIS, posteriormente asumido por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e integrado en sus

programas de becas y ayudas al estudio⁵. Y así mismo merece la pena destacar la creación en 1999 del Programa Iberoamericano de Movilidad Académica (PIMA), que continúa actualmente en desarrollo, siendo gestionado por la Organización de Estado Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)⁶.

Otra línea de actuación destacada ha consistido en la constitución de asociaciones de universidades, o incluso de sistemas universitarios, al estilo del Grupo de Montevideo, ya citado. Las acciones desarrolladas por dichas asociaciones son muy variadas, incluyendo el intercambio de información, la oferta de programas de formación conjuntos, la representación y defensa de los intereses comunes, la movilidad de sus estudiantes y docentes y otras similares. Entre las iniciativas más antiguas hay que mencionar al Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), cuyos orígenes se remontan a 1948, que agrupa a las universidades públicas centroamericanas y que viene desarrollando un interesante conjunto de actividades⁷. De 1949 data la Unión de Universidades de América Latina y el Caribe (UDUAL), cuya sede se sitúa en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) desde 1962⁸. En 1979 se fundó la Organización Universitaria Interamericana (OUI), que abarca todo el continente americano y desarrolla dos relevantes programas, el Instituto de Gestión y Liderazgo Universitario (IGLU) y el Colegio de las Américas (COLAM)⁹. En 1980 se constituyó la Asociación

Iberoamericana de Educación Superior a Distancia (AIESAD), que agrupa a las universidades que ofrecen esta modalidad de enseñanza¹⁰; en 1997 se fundó la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU)¹¹; el año 2000 se creó el Grupo Tordesillas, formado por universidades de España, Brasil y Portugal¹². Y para cerrar esta relación, que no pretende en modo alguno ser exhaustiva, se debe mencionar la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP), que agrupa a más de 130 universidades y desarrolla un amplio conjunto de actividades¹³.

Con un carácter más amplio, hay que mencionar dos iniciativas de diversa naturaleza pero de considerable impacto regional. La primera es el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB), constituido en 2002, que toma la forma de una red de redes de universidades nacionales, agrupando a los respectivos consejos universitarios¹⁴. La segunda es la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), constituida en 2003, que agrupa a las agencias e instituciones nacionales de acreditación y evaluación. Dada la diversidad de entidades que abordan dicha tarea, RIACES desempeña una función importante de cooperación e intercambio, desarrollando varios programas iberoamericanos en estos campos, algunos de los cuales se mencionarán más adelante¹⁵.

A las iniciativas anteriores podrían añadirse otras en el ámbito específico de la ciencia y

la tecnología, pero la relación presentada proporciona una idea bastante precisa acerca de la diversidad, la riqueza y la heterogeneidad de las emprendidas en las últimas décadas. A través de la consulta de sus páginas web y de sus diversos canales de comunicación queda claro que los principales actores de la educación superior, especialmente las universidades, han demostrado suficientemente su interés por la cooperación supranacional.

La pretensión de construir un espacio común del conocimiento de los países iberoamericanos, de manera similar a lo sucedido en Europa, ha contado con numerosos defensores en la región. Son muchas las opiniones que defienden que la educación, y especialmente la superior, deberían desempeñar un papel crucial para facilitar los procesos de integración regional y subregional. Así se explica que desde ámbitos gubernamentales se haya impulsado el establecimiento de espacios comunes para el desarrollo de la educación superior. Dos iniciativas han atraído considerable atención: la constitución en 2002 del Espacio Común de Educación Superior entre Europa y América Latina y el Caribe (UEALC), como uno de los resultados de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones; y el lanzamiento reciente del Espacio de Encuentro Latinoamericano y Caribeño de Educación Superior (ENLACES), auspiciado por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la UNES-

CO, acordado en la Conferencia Regional de Educación Superior celebrada en 2008 en Cartagena de Indias¹⁶.

En el ámbito específicamente iberoamericano hay que destacar la decisión adoptada por la XV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Salamanca, en el año 2005, de avanzar en la creación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC), afirmando expresamente que: “Nos proponemos avanzar en la creación de un espacio iberoamericano del conocimiento, orientado a la necesaria transformación de la educación superior, y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, condición necesaria para incrementar la productividad brindando mejor calidad y accesibilidad a los bienes y servicios para nuestros pueblos así como la competitividad internacional de nuestra región”.

Esta declaración representaba un paso más en un proceso que venía desarrollándose desde la constitución de las Cumbres Iberoamericanas en 1991. En efecto, ya en la primera de ellas, celebrada en Guadalajara (México), se acordaba “promover un mercado común del conocimiento como un espacio para el saber, las artes y la cultura”, así como “ampliar los programas de intercambio cultural y de becas”. Como puede apreciarse, en esa primera declaración se utilizaban al mismo tiempo los conceptos de *mercado común* y de *espacio*, aunque, como sabemos, sería este segundo el que acabaría imponiéndose. Posteriormente, la V Cumbre de

Bariloche (Argentina), celebrada en 1995 y centrada en la educación como factor esencial del desarrollo económico y social, incluyó un llamamiento a la modernización de las universidades y las instituciones de educación superior, fomentando su excelencia y favoreciendo su vinculación y complementación. La Declaración de Salamanca no era sino un paso significativo en una dirección en la que ya se venía avanzando desde tiempo atrás.

En el año 2006 se dieron nuevos pasos en el desarrollo del EIC. Tanto la Conferencia Iberoamericana de Educación como la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebradas ambas en Montevideo, dedicaron atención a este asunto. En la primera se presentó un documento a modo de *hoja de ruta* a seguir¹⁷, mientras que la segunda incluyó en su Declaración de Montevideo un apartado que decía explícitamente: “Valoramos igualmente la creación de un Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC) orientado a la necesaria transformación de la educación superior y articulado en torno a la investigación, el desarrollo y la innovación, y respaldamos la propuesta de elaborar un plan estratégico del EIC, para cuya formulación se convocará a los responsables nacionales de las políticas de educación superior y a otros actores vinculados con el tema”. Fue a partir de esa declaración cuando la constitución del EIC comenzó a llevarse a la práctica, especialmente tras la XVIII Cumbre, celebrada en El Salvador en 2008, que en su

Declaración acordó “avanzar en la consolidación del Espacio Iberoamericano del Conocimiento, en el marco de las Metas Educativas 2021”.

V. Los principales componentes del espacio iberoamericano del conocimiento

El documento presentado en Montevideo tenía como objetivo establecer las bases para el desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. El EIC se plantea como un espacio interactivo y de colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas para la generación, difusión y transferencia de conocimientos, sobre la base de la complementariedad y el beneficio mutuo.

La construcción de tal espacio de colaboración constituye de por sí un reto importante, dada la diversidad existente de tradiciones y de situaciones nacionales. El documento menciona y desarrolla los nueve principios generales que deben orientar su construcción y orientar la selección de sus objetivos, sus criterios generales y el diseño de sus instrumentos de actuación: gradualidad, flexibilidad, priorización, articulación, calidad, corresponsabilidad, multilateralidad, beneficio mutuo y sostenibilidad. Por otra parte, explicita los tres objetivos generales que se deben perseguir en el diseño de sus actuaciones: fortalecimiento

institucional, internacionalización e integración regional o subregional.

Si la construcción del EIC supone un reto importante en términos generales, aún es mayor el desafío que plantea la aceptación de su doble dimensión, estratégico-económica y cultural. Siendo cierto que su construcción guarda relación con la optimización de los procesos económicos y productivos, no se puede olvidar que también incide decisivamente en los procesos sociales y en el entorno cultural. Conciliar ambas dimensiones representa un reto de primer orden, que no se puede minusvalorar.

El documento de Montevideo menciona expresamente dos componentes o pilares fundamentales del EIC:

- la educación superior, concebida como un ámbito centrado en la formación, la transmisión del conocimiento y la contribución a la generación de una ciudadanía responsable;
- la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (I+D+i), ámbitos éstos que tienen sus lógicas y características propias.

Así pues, esos dos son los campos inicialmente definidos como componentes básicos del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. Cada uno de ellos es objeto de mayor desarrollo en el documento mencionado, que especifica sus respectivos objetivos y líneas de acción.

El interés que ofrece esta categorización del Espacio es que pone en conexión estos dos conjuntos de actividades, evitando concebirlos como ámbitos disjuntos.

No obstante, para entender correctamente el desarrollo del EIC hay que tener en cuenta que se trata de una realidad en construcción. Aunque las Cumbres de 2005 y 2006 definieron sus rasgos fundamentales y diseñaron su *hoja de ruta* inicial, su configuración concreta va siendo modificada según se avanza en su definición. Es así como este segundo componente (I+D+i) está siendo paulatinamente desglosado en otros dos: el primero correspondería a la investigación científica y el desarrollo tecnológico propiamente dicho, mientras que el segundo, referido a la innovación, va encontrando su lugar específico.

Sin duda, la celebración de la XIX Cumbre Iberoamericana en Estoril, en 2009, dedicada precisamente al tema “Innovación y conocimiento” ha influido de manera decisiva en dicha evolución. La Declaración de Lisboa resultante de la misma incluía el acuerdo siguiente: “Promover la creación de un nuevo y ambicioso programa cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la SEGIB. Éste deberá ser un programa para la investigación aplicada e innovación tecnológica, inclusivo y abierto a todos los países, complementario de los programas existentes y estrechamente articulado con los mismos. El

Programa tendrá también por objetivo contribuir a un modelo de apropiación social y económica del conocimiento más equilibrado en el ámbito de las sociedades iberoamericanas”. Este nuevo Programa para la Investigación Aplicada e Innovación Tecnológica viene a reforzar el espacio configurado por el programa IBEROEKA desarrollado por CYTED, con la intención de darle un mayor empuje e impulsar así la innovación en sus distintas vertientes.

De ese modo, el EIC se está configurando cada vez más como un espacio con tres componentes: el correspondiente a la educación superior, el centrado en la investigación científica y el desarrollo tecnológico, y el orientado a las actividades de innovación.

La coordinación general del EIC fue asignada conjuntamente a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), el Consejo Universitario Iberoamericano (CUIB) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Para llevar a efecto la construcción del EIC y asegurar su coordinación, se constituyó el Foro Iberoamericano de responsables de educación superior, ciencia e innovación, de carácter gubernamental y que se viene reuniendo desde 2007 con periodicidad anual. No debe entenderse que las tres instituciones mencionadas sean las únicas que toman decisiones en este proceso, pues, como se ha visto, hay otros actores que tienen asignado un lugar propio en el desarrollo de esta estrategia. A fin de cuentas, el EIC es una tarea colectiva, un

espacio interactivo y de colaboración, en el que son muchos los llamados a participar.

VI. Principales desafíos actuales del EIC en el ámbito de la educación superior

Centrándonos en el primero de los componentes mencionados, el relativo a la educación superior, debemos ahora señalar los principales retos que se plantean para que el Espacio Iberoamericano del Conocimiento pueda responder a las expectativas generadas¹⁸. Entre todos los que sería posible destacar, quiero subrayar los tres que considero más relevantes y que condicionan en mayor medida el futuro de la iniciativa.

VI.1. El incremento de la movilidad académica

Un primer elemento clave para conseguir articular un espacio común de educación superior es la movilidad académica, esto es, la que implica a estudiantes, docentes e investigadores. La experiencia adquirida en otras regiones, y muy especialmente en el continente europeo, demuestra que ofrece grandes posibilidades. Hay incluso quien ha afirmado que el Programa Erasmus ha hecho más por la integración continental que muchas decisiones formales de los responsables políticos de la Unión Europea.

En efecto, la movilidad de docentes y de investigadores permite, por una parte, establecer relaciones fluidas entre grupos de investigación y departamentos universitarios, lo que contribuye al refuerzo de las actividades conjuntas, al intercambio de información y a la optimización de los recursos disponibles; por otra parte, favorece el conocimiento mutuo, la experiencia de trabajo en contextos diferentes y el establecimiento de conexiones que suelen perdurar en el tiempo. Sus beneficios son múltiples y este tipo de intercambios pueden hacer más por la creación de un espacio común que otros modos de relación más formalizados pero también más distantes.

Tan importante o más que la movilidad de los docentes e investigadores es la de los estudiantes. Junto a los beneficios citados de tipo académico, hay que añadir otros, más informales, consistentes en la adquisición de experiencias personales valiosas, en un contexto transnacional y en unas edades y condiciones vitales especialmente favorables para aprovechar sus ventajas. Por ese motivo, un buen número de las iniciativas de asociación universitaria que antes se mencionaban han incluido el desarrollo de acciones de movilidad estudiantil, o incluso se han centrado prioritariamente en ellas.

La movilidad estudiantil abarca tanto los estudios de grado como los de postgrado y doctorado. Una de las iniciativas más recientes es el Programa Pablo Neruda¹⁹, aprobado en la

XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en 2007 en Santiago de Chile. Su edición piloto ha estado dirigida a estudiantes de doctorado, estando prevista su ampliación a los niveles de postgrado. Ofrece a profesores y estudiantes la posibilidad de realizar actividades temporales de formación en otros centros de educación superior, programar seminarios internacionales y llevar a cabo estancias de investigación en centros de otros países. Se basa en el principio de cooperación horizontal, según el cual tanto los países que envían estudiantes como los que les acogen contribuyen a los gastos generados por su desplazamiento y estancia. El programa está llamado a constituir uno de los pilares básicos del EIC.

Uno de los retos principales que se plantean en este campo consiste en articular la gran diversidad de iniciativas existentes. Además del Programa Pablo Neruda y de las ofertas de movilidad de las asociaciones universitarias aludidas, existen programas nacionales de becas para estudiantes de educación superior en casi todos los países, y se han puesto en marcha algunas iniciativas regionales, como las impulsadas por la Fundación Carolina²⁰ y Universia²¹. Se trata de un conjunto muy heterogéneo de ofertas, que van desde las becas plurianuales para realizar estudios en otro país hasta las ayudas para estancias temporales de pocos meses en otras instituciones. Los plazos de solicitud, los requisitos exigidos, las ayudas concedidas o las condiciones de elegibilidad

varían notablemente. Uno de los retos principales consiste, no tanto en unificar dicha oferta, lo que resulta completamente irreal, sino en establecer conexiones, sinergias y mecanismos de cooperación que favorezcan a los potenciales destinatarios. Si se consigue avanzar en ese camino, los beneficios se multiplicarán, más allá de la simple adición de sus efectos.

VI.2. La acreditación y el reconocimiento de títulos y períodos de estudio

La movilidad de estudiantes y docentes de educación superior plantea la necesidad de adoptar mecanismos de reconocimiento de la formación adquirida. Por una parte, la realización de estancias temporales en universidades y centros de investigación, más aún si son de otros países, exige su reconocimiento a efectos académicos. La experiencia demuestra que ése no suele ser un gran problema, ya que dichos intercambios suelen producirse en contextos en que existe confianza mutua. Algo más complicados resultan el reconocimiento formal de dichas estancias y el establecimiento de los mecanismos de matrícula y certificación que las hagan posibles, aunque también sabemos que existen soluciones adecuadas para estas cuestiones.

El problema es mayor cuando se trata de reconocer títulos o diplomas, con el fin de estimular la movilidad de titulados. Los problemas que entonces afloran son de otra naturaleza, incluida su vertiente laboral, pero no por ello

resultan menos dignos de atención. Una de las vías en que se está trabajando para darle respuesta, aparte de la propiamente legal, consiste en la armonización de los sistemas de acreditación desarrollados en la región. No se trata de homogeneizar los estudios superiores ni los títulos a los que conducen, una tarea ciertamente complicada, sino de adoptar mecanismos que impliquen el reconocimiento mutuo de los procesos de acreditación realizados. Es algo similar a lo que sucede en la Unión Europea tras la constitución de la *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA). Sería así posible avanzar en la confianza mutua, lo que facilitaría los procesos formales de reconocimiento.

La aparición y la expansión de nuevos organismos y estrategias nacionales de evaluación y de acreditación de las universidades ha sido uno de los rasgos más destacados de los sistemas iberoamericanos de educación superior y ha servido de base para adoptar esta línea de actuación (Varios autores, 2004). Ese desarrollo ha resultado muy beneficioso, ya que ha promovido la expansión de una *cultura de la evaluación* que puede servir de base para estimular la confianza mutua que es, como sabemos, una de las condiciones indispensables para el reconocimiento de periodos de estudio y de títulos.

La voluntad de promover la movilidad estudiantil plantea la necesidad de hacer más transparentes los estudios realizados y los títu-

los concedidos por las distintas instituciones. Esa demanda de transparencia implica también ofrecer las garantías necesarias de que los programas de estudios impartidos tienen un nivel adecuado de calidad. De otra manera, no se puede pedir a las universidades que intercambien sus estudiantes y que les reconozcan los estudios realizados en otras instituciones como parte de su propio programa de formación. Esto plantea la necesidad de proceder a la puesta en marcha de programas de acreditación regional, que superen las fronteras de los países.

Los países iberoamericanos han dado ya algunos pasos en esa dirección, tanto en el MERCOSUR como en Centroamérica. Los avances más claros en esta dirección se han producido en el ámbito de los estudios de postgrado, aunque el progreso no se ha limitado a ese campo. Así, como resultado de los avances registrados en los años noventa, en 1998 se firmó un Memorando de Entendimiento para la Implementación de un Mecanismo Experimental para la Acreditación de Carreras de Grado (MEXA), que está contribuyendo a la creación de un espacio común universitario en los países del MERCOSUR, Chile y Bolivia.

Por otra parte, hay que destacar el trabajo desarrollado por RIACES para poner en marcha mecanismos de acreditación regional. Entre los proyectos que se encuentran actualmente en desarrollo, vale la pena destacar dos, por la importancia que tienen y por la proyección que

pueden alcanzar. El primero consiste en la acreditación regional de estudios de doctorado, iniciativa que se ha visto impulsada por el lanzamiento del Programa Pablo Neruda. Por el momento, no se trata de acreditar programas de formación doctoral, sino de estudiar la viabilidad y las condiciones de tal acreditación. El segundo consiste en la acreditación regional de los programas de postgrado a distancia, teniendo en cuenta la importancia que está adquiriendo este tipo de oferta en la región, así como la desconfianza que dichos programas suscitan en muchos lugares. Dado el crecimiento de este tipo de oferta académica, no cabe duda de que el proyecto resulta muy pertinente para poder asegurar una movilidad, no sólo física sino también virtual, de los estudiantes. El reto principal consiste en la mejora y el aseguramiento de su calidad.

El desarrollo de mecanismos de acreditación ligados al reconocimiento de periodos de estudio y de titulaciones constituye uno de los desafíos más importantes que se plantean para el futuro del Espacio Iberoamericano del Conocimiento. En la actualidad son diversos los foros que están abordando esta cuestión, pero hay que reconocer que aún no hemos sido capaces de darle una respuesta convincente.

VI. 3. La creación de redes interuniversitarias

Para llevar a cabo las dos tareas mencionadas, una de las propuestas más relevantes consiste

en el fomento del trabajo en red, lo que implica el abandono de esquemas jerárquicos y su sustitución por modelos de cooperación horizontal. No quiere ello decir que las situaciones de los componentes de la red sean estrictamente idénticas, sino que todos sus componentes pueden hacer aportaciones relevantes, beneficiándose al mismo tiempo de las fortalezas de los demás. El concepto de red está presente en un gran número de iniciativas concretas de colaboración interinstitucional e interuniversitaria, de vinculación entre universidades y su entorno socioeconómico o de proyectos conjuntos de formación.

Tanto las iniciativas de movilidad académica como la acreditación y el reconocimiento de titulaciones se deben ver favorecidas con la constitución de redes universitarias. Aunque éste no sea su objetivo principal, no cabe duda de que contribuyen notablemente a la creación de confianza. Por ese motivo, muchas de las iniciativas antes mencionadas reposan sobre la constitución de redes académicas. Es el caso, por ejemplo, del Programa Pablo Neruda o de los programas de acreditación regional o subregional. En unos casos, las redes serán de instituciones universitarias; en otros, de grupos de investigación o de departamentos académicos; en otros, en fin, serán redes de redes, como es el caso del CUIB. Pero en todas las circunstancias, el trabajo en red constituye un valioso instrumento para la cooperación horizontal. La constitución de redes interuniversitarias de

diverso tipo constituye una de las líneas fundamentales de actuación del Centro de Altos Estudios Universitarios (CAEU) de la OEI, creado en 2008 con la intención de contribuir activamente al desarrollo del EIC²².

VII. Para concluir

La construcción del Espacio Iberoamericano del Conocimiento es una condición necesaria para promover el desarrollo de la región, dada la contribución que se espera que realice al incremento de la productividad y de la competitividad de los países que la integran. En efecto, el auge de la globalización impide pensar en procesos estrictamente nacionales de desarrollo, sin conexiones con el entorno. Por otra parte, la existencia de sinergias entre los países constituye un factor muy poderoso para impulsar el crecimiento colectivo. Es éste un diagnóstico ampliamente compartido, pero que no deja de plantear algunos retos.

En la situación mundial en que nos encontramos, y más aún en el contexto de una profunda crisis económica, los países se debaten entre buscar vías propias que los singularicen y al mismo tiempo estrechar las relaciones con su entorno internacional. Nadie puede profundizar su desarrollo sin mejorar su productividad y su cohesión social, pero tampoco puede hacerlo en situación de aislamiento. Aunque se ha hablado mucho de la necesidad de establecer

mecanismos regionales de cooperación, las circunstancias actuales lo hacen aún más necesario. Y es en este panorama general en el que se inserta la construcción del EIC, que pretende contribuir a promover procesos de integración entre las regiones y los países. Pero para cumplir tal función, se necesita analizar con atención y rigor el desarrollo experimentado por el EIC y realizar un diagnóstico certero de sus logros y sus insuficiencias (Sotillo et al., 2009). Concretamente, hay que dar una respuesta adecuada a los logros que actualmente se plantean, ya que pueden condicionar poderosamente el futuro. A fin de cuentas, la internacionalización no puede entenderse simplemente como competición entre países a escala internacional, sino como la puesta en marcha de procesos de cooperación solidaria, lo que no resulta siempre sencillo.

Referencias bibliográficas

- Arocena, R. y Sutz, J. (1993): *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento*. Cambridge University Press – OEI, Madrid.
- Fernández Lamarra, N. (2007): *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina*. Universidad Tres de Febrero – UNESCO, IESALC, Buenos Aires.
- Mora, J.G. y Fernández Lamarra, N. (eds.) (2005): *Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad*. Universidad Tres de Febrero, Buenos Aires,.
- PNUD (2007): *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008*. PNUD, Nueva York.
- RICYT (2007): *El estado de la ciencia. Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos | interamericanos*. RICYT, Buenos Aires.
- Sotillo, J. A. et al. (2009): *El Espacio Iberoamericano de Educación Superior. Diagnóstico y propuestas institucionales*. Documento de Trabajo n° 39. Fundación Carolina, Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Madrid.
- Teodoro, A. (org.) (2010): *A Educação Superior no Espaço Iberoamericano. Do elitismo à Transnacionalização*. Edições Universitárias Lusófonas, Lisboa.
- Tiana, A. (2009). El Espacio Iberoamericano del Conocimiento: retos y propuestas, Fundación Carolina, *Nombres propios*, <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documentos/1NPTiana0907.pdf> (julio 2009). Reproducido en *Boletín C. Boletín trimestral de la Fundación Carolina*, n° 17, septiembre 2009, pp. 2-3.
- Tünnermann Bernheim, C. (ed.) (2008): *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998*. Caracas –Santiago de Cali: IESALC– Pontificia Universidad Javeriana.
- UNESCO (2009): *Global Education Digest 2009. Comparing Education Statistics Across the World*. UNESCO, Institute for Statistics, Montreal.
- Varios autores (2004): *La evaluación y la acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*. UNESCO, IESALC, Caracas.
- World Bank (2006): *Where is the Wealth of Nations? Measuring Capital for the 21st Century*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington.

Notas

- 1 Aunque el trabajo está centrado en la realidad iberoamericana, muchas de las fuentes de datos existentes ofrecen solamente información para el conjunto de la región de América Latina y el Caribe, por lo que aquí incluiremos ambos tipos de referencias.
- 2 Los estudiosos manifiestan dudas y discrepancias sobre esta cifra, dada la gran diversidad institucional existente, que provoca incluso cierta indefinición acerca de qué categorías deben incluirse bajo tal denominación.
- 3 <http://www.cytred.org>
- 4 <http://www.grupomontevideo.edu.uy>
- 5 <http://www.becasmae.es>
- 6 <http://www.oei.es/pima>
- 7 <http://www.csuca.org>
- 8 <http://www.udual.org>
- 9 <http://www.oui-iohe.org>
- 10 <http://www.uned.es/aiesad>
- 11 <http://www.rlcu.org.ar>
- 12 <http://www.grupotordesillas.org>
- 13 <http://www.uaip.org>
- 14 <http://www.cuib.org>
- 15 <http://www.riaces.net>
- 16 <http://www.iesalc.unesco.org.ve>
- 17 <http://www.oei.es/espacioiberoamericano.htm>
- 18 Una primera elaboración de estos desafíos fue publicada en Tiana (2009), que es aquí revisada y ampliada.
- 19 <http://www.espaciodelconocimiento.org/neruda/>
- 20 <http://www.fundacioncarolina.es>
- 21 <http://www.universia.es>
- 22 <http://www.oei.es/caeu.php>

**Segunda parte:
La calidad necesaria**

¿En qué medida la evaluación está contribuyendo a la mejora de la calidad de la educación?

Resumen:

La evaluación de los sistemas educativos se considera uno de los factores clave para la mejora de la enseñanza. Sin cuestionar este supuesto teórico, se comprueba en la práctica que no todas las formas de llevar a cabo la evaluación son igualmente útiles para la mejora. En el artículo se analizan las prácticas de evaluación más representativas de los sistemas educativos en América Latina tomando como eje los distintos elementos del sistema. Así, se reflexiona acerca de las evaluaciones de rendimiento –nacionales e internacionales–; los sistemas de indicadores; la evaluación del desempeño docente; y la evaluación de los centros escolares. En un último apartado se enuncian algunas posibles vías para avanzar en la línea de potenciar los usos de la evaluación que muestran mayor capacidad de generar mejora.

Palabras clave:

evaluación educativa, evaluación de rendimiento, sistemas de indicadores, evaluación del docente y carrera profesional, evaluación de centros, mejora de las escuelas

Abstract:

The evaluation of education systems is considered one of the key factors to improve the quality of education. Far from questioning this theoretical assumption, the practice proves that the ways in which the evaluation is carried out are not equally useful to improve quality. This article analyzes the most representative evaluation practices of Latin American education systems based on the

different elements of the system. Thus, this article ponders about student performance evaluation –national and international–; indicator systems; evaluation of teaching performance and evaluation of schools themselves. The last section contains potential means to promote the type of evaluation most suitable to generate this improvement.

Keywords:

education evaluation, performance evaluation, indicator systems, evaluation of teachers and professional career, evaluation of schools, school improvement

¿En qué medida la evaluación está contribuyendo a la mejora de la calidad de la educación?

I. Introducción

Cualquier actividad intencional necesita dotarse de procedimientos que permitan comprobar en qué medida se van consiguiendo las metas que se persiguen. Desde esta perspectiva, la calidad de la educación escolar, que se caracteriza precisamente por ser un contexto educativo con intenciones explícitas, necesita sin duda evaluar el grado en que va alcanzando sus objetivos. Podemos por tanto afirmar que la evaluación debería funcionar como uno de los factores de calidad. Sin embargo, la evaluación incluye muchos tipos de prácticas distintas, con funciones diversas y que a su vez se pueden realizar con mayor o menor grado de calidad. Por otra parte, como sucede en cualquier aspecto relevante de la realidad, los distintos factores o variables que influyen en la calidad interactúan entre sí. Por citar sólo algunos ejemplos, la evaluación es

siempre necesaria, pero su importancia aumenta cuanto mayor sea el grado de autonomía que se deposita en los distintos niveles y agentes del sistema escolar. La evaluación puede reforzar las intenciones educativas recogidas en el currículum siempre que ambos elementos estén *alineados*, pero de no estarlo puede distorsionar las prioridades que el currículum (Martín, 2009).

Las funciones clásicas de la evaluación (mejora, control, rendición de cuentas) exigen por su parte actuaciones diferentes y en ocasiones se observa una cierta tensión entre ellas. No es probable que los docentes de un establecimiento escolar se confíen, como es imprescindible hacerlo para elaborar un plan de mejora, a un evaluador que a su vez tiene que cumplir una función de control y puede tomar medidas administrativas a partir de la información que obtenga. Por otra parte, un sistema de evaluación integral que pretenda abarcar todos los

aspectos que es preciso valorar en la educación escolar tiene que actuar en distintos niveles (nivel nacional, provincial o de estado, de centro, de docente) y en diferentes ámbitos (procesos educativos; resultados, entre los que se encuentra el rendimiento académico pero que no se agotan en él), por lo que no podemos hablar de *la* evaluación, sino de las diversas formas en las que se realizan *las* evaluaciones.

No resulta fácil por tanto contestar a la pregunta que se enuncia en el título del artículo: en qué medida está contribuyendo la evaluación de hecho a la mejora de la calidad. El propósito de esta reflexión es ofrecer algunos argumentos que pueden ayudar a dar una respuesta, si bien necesariamente parcial y limitada. Iremos revisando los elementos del sistema de evaluación, desde los que se encuentran más consolidados en este momento hasta aquellos cuya presencia todavía es minoritaria. Siguiendo la propuesta de Martínez Rizo (2009), analizaremos la evaluación de alumnos, de maestros, de escuelas y el subsistema de indicadores. En el último apartado, apuntaremos algunas líneas de actuación que constituirían a nuestro modo de ver vías de avance.

II. Las evaluaciones del rendimiento académico

Uno de los ámbitos que se ha consolidado en las últimas décadas es el de las evaluaciones de rendimiento. La preocupación por compro-

bar los niveles de aprendizajes de los estudiantes ha llevado a establecer sistemas de pruebas estandarizadas tanto en el ámbito internacional como nacional. El objetivo de las evaluaciones de rendimiento es múltiple. Por una parte, se persigue la rendición de cuentas de los centros, y, en su caso cuando se devuelven los resultados a los centros, se pretende también contribuir a sus planes de mejora. Por otra, se espera que las tendencias generales encontradas en el nivel del sistema puedan guiar las políticas educativas.

II.1. Los estudios internacionales

En el ámbito internacional, tres son los principales programas en los que participan los países de América Latina: los estudios del LLECE, los de la OCDE y los de la IEA (Roca, 2008). El Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), coordinado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (OREALC) de UNESCO, ha llevado a cabo dos estudios, en 1997 y 2007 respectivamente. Se trata de la evaluación que mayor número de países de la región agrupa (13 en el estudio de 1997 y 17¹ en el de 2007). En estos estudios se evalúa los aprendizajes de los alumnos y alumnas de 3º y 4º (en 1997) o 3º y 6º (en 2007) de Educación Primaria en Lenguaje, Matemáticas y Ciencias (esta última área curricular ha sido evaluada sólo en el segundo estudio y con carácter opcional para los países participantes) (LLECE, 2008).

El estudio PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) de la OCDE, que comenzó en 1997, ha incorporado también a determinados países de América Latina. En la edición de 2000 tan sólo participaron Argentina, Brasil, Chile, México y Perú, en el 2003 se sumó Uruguay, sin embargo abandonaron el estudio Argentina y Perú. Argentina volvió al estudio en 2006 y Colombia se incorporó en esa edición. Finalmente, en PISA 2009 han participado todos los anteriores (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) y por primera vez también Panamá. Estos países junto con España y Portugal forman el Grupo Iberoamericano de PISA (GIP) que ha elaborado un informe regional muy interesante en el que se analizan los resultados de PISA 2006 desde una perspectiva latinoamericana (OCDE, 2009). Como el lector recordará, PISA evalúa a los estudiantes de 15 años en las competencias de comprensión lectora, de ciencias y de matemáticas.

Por lo que respecta a los programas de la IEA (Association for the Evaluation of Educational Achievement), la implicación es menor que en PISA y desigual dependiendo de los distintos estudios. En el caso de TIMMS (Estudio Internacional de Tendencias en Matemáticas y Ciencias), que se aplica en 8º curso, participaron Argentina y Chile en 1999 y 2003 y únicamente Colombia en 2007. Por su parte el estudio PIRLS (Progreso en Capacidad de Lectura), cuyas pruebas se pasan en 4º, sólo incluyó muestras de estu-

diantes de Argentina y Colombia. Ningún país de América Latina participó en 2006, y de nuevo Colombia junto con Honduras lo hará en la edición de 2011. Finalmente, al interesante programa ICCS (Estudio Internacional sobre Educación Cívica y para la Ciudadanía) que se ha aplicado en 2009 en el 8º curso de educación básica –denominado CIVES en la versión de 1999– se han sumado Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, México y Paraguay.

Como se constata en estos datos, la presencia de los países de América Latina en las evaluaciones internacionales es escasa exceptuando los estudios del LLECE, lo que hace a este estudio un referente especialmente valioso. Por lo que respecta a los programas de la OCDE y la IEA, en algunos casos se ha convertido en una tradición participar, pero son muy pocos los sistemas educativos que recaban información a partir de estos programas y la mayoría de las veces se corresponden con los países con un mayor nivel de desarrollo educativo.

A pesar de estas limitaciones en la participación, los estudios internacionales de rendimiento muestran indudables fortalezas. La periodicidad de las aplicaciones permite observar tendencias, lo que resulta mucho más interesante que el dato aislado de cada toma de resultados. Por otra parte, el conocimiento experto de los equipos técnicos responsables de los estudios es muy alto y ello se refleja tanto en el contenido de las pruebas como en los aná-

lisis de los resultados. Por lo que respecta al primer aspecto, estas evaluaciones han ido evolucionando desde preguntas centradas en contenidos concretos de tipo fundamentalmente conceptual a tareas centradas en la comprobación de las competencias desarrolladas por los estudiantes. Desde esta perspectiva, estas pruebas se sitúan en la vanguardia de las tendencias curriculares, al enfatizar el hecho de que la escuela tiene que centrar sus esfuerzos en hacer más competentes a los futuros ciudadanos, es decir en enseñarles saberes que realmente cambien la forma en la que interactúan en su entorno. No se trata ya más de buscar que

los estudiantes puedan declarar conocimientos, si estos no les sirven para resolver problemas de una forma cualitativamente distinta a la que venían haciéndolo antes de aprender, no consideraremos que les hemos enseñado adecuadamente, ya que el nuevo conocimiento no les ha hecho más competentes. Las competencias básicas, y por ello imprescindibles, constituyen en este momento una de las grandes apuestas de la innovación curricular y la mejora de la calidad de la educación (Coll y Martín, 2006). Enfocar las evaluaciones de rendimiento en términos de competencias puede ayudar a que este difícil cambio vaya avanzando.

Tabla 1

Niveles de logro inferior y superior en la prueba de comprensión lectora de PISA

	Obtención de información	Interpretación de textos	Reflexión y valoración
Nivel 1	Localizar uno o más fragmentos independientes de información, generalmente ajustándose a un criterio, con muy poca o ninguna información en conflicto en el texto.	Reconocer el tema principal o la intención del autor de un texto sobre un tema habitual, cuando la información requerida es importante.	Realizar una conexión simple entre la información de un texto y el conocimiento habitual y cotidiano.
Nivel 5	Localizar y posiblemente ordenar o combinar varios fragmentos de información que no resultan evidentes en absoluto, algunos de los cuales podrían encontrarse fuera del corpus principal del texto. Inferir qué información del texto es relevante para la tarea.	Manejar información muy verosímil y/o abundante información en conflicto. O interpretar el significado de un lenguaje lleno de matices o demostrar una comprensión completa del texto.	Valorar de manera crítica o formular hipótesis haciendo uso de conocimientos especializados. Manejar conceptos contrarios a las expectativas y hacer uso de una comprensión profunda de textos largos o complicados.

En segundo lugar, los estudios internacionales han avanzado en la forma de análisis y presentación de los resultados. Los clásicos datos cuantitativos de tendencias centrales enfocados desde un análisis normativo se han sustituido o complementado con la presencia de los niveles de logro o de desempeño, es decir con la descripción del grado y tipo de aprendizaje alcanzado por los estudiantes. Así, podemos saber por ejemplo qué porcentaje de alumnos y alumnas de cada país sólo son capaces de realizar tareas muy elementales de comprensión lectora (nivel 1) y cuáles han alcanzado un sofisticado nivel de interacción con los textos que los trasciende claramente y les permite usar la lectura como herramienta de aprendizaje (nivel 6). A continuación, en la tabla 1, se recoge la caracterización que de estos niveles hace PISA, que permitiría entender a los docentes cuáles son los progresivos grados de aprendizaje de una competencia, en este caso la comprensión lectora, lo que a su vez podría traducirse en cambios en su manera de enseñar, siempre que, como comentaré más adelante, se lleven a cabo intervenciones adecuadas con el profesorado.

La tercera aportación de los estudios de rendimiento que querría destacar reside en la identificación de los denominados *factores asociados*, es decir aquellas variables que se relacionan con los rendimientos escolares. Si bien los análisis que muestran estos factores no permiten establecer relaciones causales, es

indudable el interés de comprobar que las diferencias en el rendimiento académico se relacionan sobre todo con el nivel sociocultural del alumno (PISA, 2006), o con el clima del aula (UNESCO-LLECE, 2010), pero que también están asociadas a la formación del conjunto de la población, a la ruralidad, o al hecho de ser inmigrante, por citar solo algunos de estos factores asociados, aunque en estos casos la capacidad predictiva sobre el rendimiento sea menor. A través de estos análisis se “iluminan” determinados factores del sistema escolar lo que, en cierto sentido y con las cautelas necesarias, podría orientar las políticas educativas.

Finalmente, querríamos destacar la importancia de que estos estudios dediquen una mirada específica en sus análisis al tema de la equidad. Si se comparte la idea de que la calidad de un sistema educativo implica que *todos* los estudiantes alcancen el *máximo* nivel de aprendizaje, es preciso tener en cuenta en la evaluación los dos elementos nucleares: excelencia y equidad. Los análisis de los resultados desde la perspectiva de las desigualdades en los niveles de rendimiento asociadas a factores de inequidad son pues esenciales y de hecho van cobrando cada vez más peso en los informes de los estudios internacionales.

II.2. Los estudios nacionales

Las tendencias que se acaban de señalar en los programas internacionales de evaluación se reconocen en gran medida en los procesos

de evaluación del rendimiento que realizan los distintos países de la región en el nivel nacional. De hecho, la participación en procesos internacionales se reconoce como una fuente de formación en el conocimiento experto que este campo requiere (Ferrer, 2009). En prácticamente casi todos los países se vienen ya realizando evaluaciones estandarizadas en la última década. Los cursos en los que se aplican pueden variar dependiendo de si prima una función diagnóstica –lo que llevaría a realizar las pruebas en los primeros cursos de la etapa educativa evaluada– o si la meta es comprobar en qué grado se alcanzan las intenciones educativas de cada uno de estos periodos –lo que sitúa las pruebas al final de cada tramo. Asimismo, es frecuente que se combinen evaluaciones muestrales y censales que, una vez más, se corresponden con metas y usos diferentes. En el primer caso, se busca una fotografía del conjunto del sistema y ello lleva a que los análisis no se realicen en el nivel de centro escolar ni en el del alumno, sino que se centren en las tendencias generales y los factores asociados con especial atención dentro de ellos en lo relativo a la equidad. En los países que tienen un importante nivel de descentralización administrativa, la desagregación de los datos por estados u otra unidad análoga es uno de los aspectos clave de estos análisis, pero en general las diferencias entre los distintos territorios están presentes en este nivel de la evaluación. Se aprecia constantemente un avance y progresiva sofisticación en

los análisis y presentación de los datos. La interrelación que se establece en los informes del SIMCE (Chile) entre los resultados de las distintas áreas es un ejemplo de este esfuerzo por extraer la máxima información relevante de los resultados (SIMCE, 2008).

Los datos relativos a cada centro escolar y cada alumno o alumna se recogen habitualmente en los informes de resultados de las evaluaciones censales y son los que resultan más interesantes desde el punto de vista de los directores, los docentes y las familias, en aquellos casos en los que la información llega a este último colectivo. Es lógico que se considere valioso y útil recibir datos acerca del nivel de aprendizaje de cada estudiante, en diversas áreas, con información pormenorizada de distintos aspectos dentro de la misma área, expresada en términos de niveles de logro y situada en comparación con el nivel del conjunto del grupo, del centro y de otras unidades como localidad o estado. Realizar estos análisis, elaborar los informes y difundirlos adecuadamente es un trabajo costoso, pero no parece haber dudas acerca de que se trata de una de las líneas claras de avance en el campo de la evaluación.

La dificultad técnica de estos procesos es muy probablemente una de las causas que explican el hecho de que este tipo de evaluaciones no sean una práctica generalizada en todos los países de América Latina, pero habría otros muchos factores que estarían influyendo: la falta de voluntad política, la

escasez de recursos, la ausencia de profesionales expertos en el ámbito de la evaluación y, con un peso no menor, una cierta desconfianza hacia la utilidad de estos procesos. En el apartado final del artículo, retomaremos algunas de las vías que podrían ayudar a superar las dificultades que se observan en la consolidación de la cultura de la evaluación.

III. Los sistemas de indicadores

La evaluación de la calidad de la enseñanza en el nivel del conjunto del sistema educativo de un país reposa en gran medida en los estudios del rendimiento académico, pero esta información resultaría totalmente insuficiente si no contáramos con la otra pieza clave: los sistemas de indicadores. Un sistema de indicadores requiere a su vez de un potente sistema de estadística que reúna en una base única y extensiva la máxima información sobre el sistema escolar, pero los indicadores trascienden con mucho la estadística. Los sistemas de indicadores son estructuras organizadas según un modelo teórico que por tanto seleccionan de toda la información aquella que desde ese enfoque teórico se considera esencial, postulan una forma concreta de medir el nivel de logro en el ámbito de la realidad al que remite el indicador y enriquecen su interpretación al situarlo en un marco conjunto cuyo significado se deriva en parte de esta mirada más sistémica.

En América Latina se cuenta con varios sistemas de indicadores regionales, además de los de ámbito mundial como el Proyecto Mundial de Indicadores (WEI de la UNESCO). Por una parte, la propia UNESCO ha desarrollado el Sistema Regional de Indicadores de la OREALC que permite hacer el seguimiento de proyectos como la Educación Para Todos o los compromisos de las Cumbres de las Américas bajo la coordinación general de la SEP-México (Poggi, 2009). El IPEE-UNESCO Buenos Aires y la OEI han contribuido también en el campo de los indicadores a través del Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL).

Por otra parte, muchos países de la región cuentan con su propio sistema nacional de indicadores, aunque es cierto que queda mucho camino por recorrer en este campo empezando en muchos casos por los primeros pasos de refuerzo de las unidades de estadística de los ministerios y la formación de profesionales expertos en la materia, a los que sería necesario garantizar una estabilidad mucho mayor de la que habitualmente se consigue por la fragilidad de muchas administraciones educativas. Es interesante, desde esta perspectiva, la iniciativa que ha supuesto el curso de formación en esta temática, organizado por la OEI, ya que los profesionales formados en él han sido designados en la mayoría de los casos por sus ministerios con el compromiso que ello significa.

El proyecto METAS 2021 asumido por los gobiernos de América Latina en el marco de los bicentenarios y coordinado por la OEI (OEI, 2008) puede llegar a constituir una nueva aportación en el ámbito de los indicadores. Entre las iniciativas de este proyecto se encuentra precisamente la de evaluar de una forma rigurosa y periódica las metas que se han establecido para mejorar la educación en la región. La Comisión de Seguimiento de las Metas a la que se le ha encargado la responsabilidad de coordinar esta tarea está preparando el procedimiento para llevar a cabo la evaluación. Obviamente, ya se cuenta con indicadores para algunas de las metas establecidas, pero para otras será preciso desarrollar nuevos indicadores que podrían ser una interesante aportación que trascendiera este proyecto concreto. Por otra parte, algunas de las METAS 2021 remiten a un concepto de la calidad de la educación que trasciende lo meramente escolar. Este enfoque más integral de la educación es a nuestro juicio una de las vías de avance que tiene también que reflejarse en los propios indicadores. Como señala Margarita Poggi en el trabajo citado anteriormente (Poggi, 2009, p. 76), la mejora de los sistemas de indicadores exige *“fortalecer experiencias en la región que promuevan la integración de información proveniente de distintos sistemas de indicadores y estudios de evaluación y promover el análisis de la información educativa en forma articulada con aquella proveniente de otras fuentes y otros sectores sociales para*

una comprensión integral de los procesos educativos”. Esta autora destaca también la necesidad de dotarse de procedimientos cualitativos que complementen la información cuantitativa de los indicadores. Este objetivo es sumamente complejo, pero también resulta irrenunciable. El proceso de seguimiento de las METAS 2021 tiene previsto impulsar esta vía incluyendo en sus informes periódicos resultados que provengan de algunos análisis cualitativos acotados tanto desde el punto de vista conceptual como territorial.

IV. La evaluación del desempeño docente

Existe un consenso amplio en el mundo educativo acerca de la importancia del profesorado en la calidad de la enseñanza. Esto lleva a que se preste atención a la formación inicial y en servicio de los docentes y a sus condiciones laborales. Sin embargo, la evaluación de su tarea sigue siendo una asignatura pendiente en la mayoría de los países de América Latina. Como plantea acertadamente Ravela (2009), son varias las razones por las cuales está resultando tan difícil consolidar una cultura de la evaluación del desempeño docente. Este autor señala que uno de los motivos se debe a la complejidad de la tarea y a la subjetividad que implica valorar su resultado, todo lo cual hace que se considere difícil evaluar esta actividad

profesional. Por otra parte, la práctica docente se concibe y en la inmensa mayoría de los casos se lleva a cabo como una tarea solitaria, casi *privada*. Cualquier intento de penetrar desde fuera en este círculo íntimo corre el riesgo de vivirse como una injerencia.

Se desconfía también de la evaluación por la escasa claridad que en ocasiones hay acerca de las consecuencias del proceso. Como en todo actividad de evaluación, la información que se obtiene puede ponerse al servicio de distintas funciones y, si en todos los casos es un problema confundir una función formativa con una con consecuencias, bien ligadas a las condiciones laborales, bien a una clasificación a partir de sus competencias profesionales, cuando se evalúa a docentes esta ambigüedad es una fuente segura de rechazo. Ambas funciones son legítimas y necesarias, pero es imprescindible distinguir claramente entre ellas y que el docente sepa en cada momento cuál es la finalidad del proceso que se está llevando a cabo.

La evaluación de la práctica docente con función formativa tiene que permitir identificar aquellos aspectos en los que el profesor tiene que mejorar. Pero de poco sirve llevarla a cabo si no se tiene previsto simultáneamente un sistema de formación que pueda apoyarle. Cuando estas dos piezas, evaluación y apoyo mediante formación, están bien articuladas, la evaluación puede llegar a percibirse como ayuda lo que favorece que se vaya introduciendo en la cultura del profesorado.

La evaluación del desempeño docente debe también servir para identificar a los mejores profesores y aprovechar al máximo sus capacidades para la mejora de la institución escolar. Un ejemplo de esto lo constituyen los programas de profesores mentores responsables de tutelar a los noveles. Se trata de una iniciativa de enorme importancia ya que los primeros años de experiencia de un docente son fundamentales para la calidad de su profesión (Beca y Boerr, 2009; Montero, 2006; PREAL, 2003). Es preciso prestarles un apoyo específico que complete su formación y es también necesario valorar en qué medida van adquiriendo las competencias imprescindibles. En muchos países de hecho el primer año de incorporación de un docente a su profesión se considera todavía una fase de la formación inicial que, de no ser superada, podría llevar a que no se consolidara su posición como docente definitivo (Esteve, 2006). A pesar de que este tipo de iniciativas no están consolidadas en la región que nos ocupa, es esencial avanzar en esta línea en donde la evaluación resulta fundamental, tanto para identificar qué profesores reúnen las condiciones para actuar como mentores, como para valorar a los profesores noveles.

Proponer la responsabilidad de profesor mentor a los docentes que destaquen en la evaluación es sólo un ejemplo del principio más general de promocionar a estos profesores, por su propio beneficio pero sobre todo por el de la

calidad del sistema. Desempeñar funciones directivas, asumir el impulso de procesos de innovación, o responsabilidades de coordinación de sus compañeros serían otras vías de desarrollo profesional.

No obstante, las consecuencias de la evaluación del profesorado para la carrera docente no pueden lógicamente limitarse a la identificación y promoción de los mejores. Es preciso establecer un sistema estable y riguroso que garantice que todo docente es evaluado con una cierta periodicidad y que la calidad de su trabajo se traduce en mejoras en su carrera profesional. A este respecto, sigue abierto el debate de si la participación en estos procesos de evaluación debe ser voluntaria u obligatoria. En nuestra opinión, es preciso que llegue a todos los profesores y profesoras con carácter obligatorio. Sin embargo, suele ser una buena estrategia empezar a poner en marcha el sistema de evaluación para situaciones en las que el docente se presenta voluntariamente y, una vez que el conjunto de los docentes han podido comprobar que el sistema es justo y les resulta por tanto menos amenazante, generalizar el proceso con carácter obligatorio. El problema de esta estrategia en dos fases es que a veces no se pasa nunca a la segunda ya que ello exige una voluntad política que no siempre se encuentra.

Para que un sistema de evaluación del desempeño docente se consolide, además de la voluntad política y de los recursos materiales

necesarios para pagar los incentivos, es preciso prestar mucha atención a la calidad técnica de los procedimientos mediante los cuales se lleva a cabo. Un proceso de evaluación de la práctica docente debería responder a los parámetros que a continuación se exponen. El evaluador o comisión evaluadora debería recoger la información de distintas fuentes: el equipo directivo de la escuela, un responsable de la coordinación pedagógica con más información que la dirección en cuanto al trabajo en aula del profesor, los estudiantes, las familias, y el propio docente. En el caso de las dos primeras fuentes, pueden utilizarse informes escritos o entrevistas. La información de familias y estudiantes se recogería mediante cuestionarios, mientras que el docente podría también aportar su perspectiva mediante un autoinforme.

Es muy enriquecedor completar la información recogida a través de las fuentes mencionadas con la observación del trabajo del profesor en el aula y mediante el análisis documental. La observación en el aula es muy costosa en todos los sentidos, pero resulta muy útil, sobre todo cuando se realiza en varios momentos distintos en los que se estén llevando a cabo actividades diferentes. El análisis de los documentos de planificación, de los productos de los alumnos y de las pruebas de evaluación, completa una imagen bien documentada por lo que el riesgo de subjetividad es menor.

El conjunto del proceso de evaluación debe orientarse mediante un manual en el que se

describen las dimensiones e indicadores de lo que se considera un buen desempeño docente. Este documento es un aspecto clave del modelo de evaluación, ya que es en él en donde se plasma el tipo de profesorado que se quiere promover. Su función formativa es por tanto evidente. Además de servir para el proceso concreto de evaluación, marca las prioridades y por tanto las líneas de avance que deberían presidir el conjunto de las actuaciones de formación de los docentes de un centro educativo y de un sistema escolar. Si, por ejemplo, se considera que la calidad de la enseñanza depende sobre todo de la calidad del conjunto del equipo docente, de la coherencia en la forma de actuar de quienes lo componen, este manual deberá otorgar mucha importancia los indicadores que se refieren a las tareas de coordinación con los compañeros. Si se piensa que un buen docente es aquel que trabaja con las familias, o que impulsa actividades extraescolares que pueden resultar tan formativas como las lectivas, es preciso que estas dimensiones de la tarea profesional estén presentes y bien valoradas en el manual. Este documento se convierte en el referente del conjunto de la evaluación. Todos los informantes, incluido el propio docente, refieren sus valoraciones a los indicadores en él recogidos.

Obviamente, no resulta sencillo llevar a cabo un proceso como este, pero hay experiencias en las que se ha aplicado en su totalidad o al menos con la mayoría de los elementos

(Ministerio de Educación y Ciencia de España, 1996). Teniendo el modelo completo como referente, siempre es posible simplificarlo cuidando de no perder los elementos esenciales: variedad de fuentes y conocimiento experto e independencia del evaluador.

También existe un debate importante sobre la conveniencia de utilizar los resultados de los estudiantes como criterio para evaluar a los docentes. De hecho en algunos países ya se utiliza este procedimiento. Es fácil darse cuenta de los riesgos de esta opción. Lo que un alumno es capaz de aprender en un momento determinado depende de su historia escolar y no sólo del docente que ese curso le imparte la clase. Por otra parte, las variables asociadas al rendimiento escolar, ajenas a la actividad docente, como el nivel sociocultural del alumno, hacen muy injusto atribuir a un profesor la responsabilidad única de los éxitos y fracasos de sus estudiantes. No obstante, es cierto que hay profesores que enseñan mejor que otros y que consiguen que sus alumnos aprendan más, y no parece sensato que esta información sea totalmente ajena a la evaluación. Una forma de hacerlo, sin caer en procedimientos inadecuados, sería recabar esta información en términos de tendencia a lo largo de varios años y no exclusivamente en un curso y, por supuesto, utilizarla sólo como un dato más en un esquema complejo como el que se ha descrito más arriba.

Otra posibilidad para vincular el rendimiento académico de los alumnos con la prác-

tica docente es hacerlo utilizando la unidad escuela en vez la unidad profesor. En algunos países, los centros cuyos estudiantes consiguen mejores resultados en las pruebas de rendimiento obtienen beneficios que pueden llegar a reflejarse en las condiciones laborales o en la carrera docente de los profesores. Si se utiliza este incentivo, obviamente hay que garantizar que se está haciendo tras comprobar el *valor agregado* del centro. En esta misma línea de vincular centro escolar y evaluación docente, se podría asociar el resultado de la evaluación de los profesores de un centro a algún beneficio para la institución. Así, a está la interesaría mantener a estos profesores con lo que se refuerza una interdependencia entre ambos niveles.

V. La evaluación de los centros escolares

Hemos venido analizando los distintos niveles o ámbitos en los que se llevan a cabo la evaluación, desde los que se encuentran más consolidados a los que todavía tienen poca presencia en la mayoría de los países. El último de estos niveles es precisamente la evaluación de los centros escolares. El centro escolar es la unidad básica del sistema educativo y por ello debería ser también una unidad esencial en la evaluación. Los enfoques de eficacia escolar y de mejora de la escuela plantean en

sus supuestos que es en la escuela en donde toman cuerpo los factores de calidad (Murillo, 2005; Murillo y Muñoz Repiso, 2005). Un sistema educativo es aquel que promociona el tipo de centro que considera de calidad ofreciendo las condiciones necesarias para ello y regulando el equilibrio entre ellos necesario para garantizar la equidad.

A pesar de la conciencia acerca de la importancia del centro como unidad de calidad, no se presta la atención que se correspondería en el ámbito de la evaluación. De hecho su presencia suele limitarse a constituir uno de los niveles de análisis de los resultados de las pruebas estandarizadas de rendimiento, como se ha analizado más arriba. Sin duda es interesante para la evaluación del sistema y para el propio centro escolar conocer el nivel de aprendizaje de sus alumnos, pero valorar la calidad de un establecimiento escolar va mucho más allá de los resultados académicos.

El enfoque CIPP ya clásico de Stufflebeam y Shinkfield (1987) sigue resultando adecuado para analizar los requisitos de un modelo de evaluación de centros: valorar los procesos y productos, teniendo en cuenta el nivel de partida y los elementos del contexto específico en el que se desenvuelve la actividad de la escuela. Es importante que en el análisis de los procesos se preste atención tanto al nivel del centro escolar (comunicación, participación, gestión, liderazgo, convivencia, valores, entre otros), como a los procesos de aula (planificación y desarrollo

del currículum, procesos didácticos, evaluación, gestión del clima de aula). Habitualmente se aprecia un desequilibrio en el que se atiende más a los primeros quizás porque resultan más fáciles de evaluar. De hecho, algunos de los procedimientos de evaluación de centros escolares más extendidos –el modelo de la EFQM (Fundación Europea para la Gestión de la Calidad) o los sistemas de ISO aplicados por AENOR– centran su análisis en este nivel de procesos de centro sin recoger apenas información de las actividades de aula. Sin embargo, como señala Coll (2009, p. 108) mejorar la calidad implica destacar “la importancia decisiva de lo que sucede en el aula, y de lo que hacen profesores y alumnos en el aula mientras trabajan sobre unos contenidos concretos y llevan a cabo unas determinadas tareas, para la atribución de sentido.”

La evaluación, cuando se realiza en el nivel del establecimiento escolar, permite ampliar el abanico de los resultados de su actividad. Así, los datos de aprendizaje no tienen por qué limitarse a las áreas que se evalúan habitualmente en las pruebas estandarizadas de rendimiento internacionales y nacionales (comprensión lectora, matemáticas, ciencias naturales y, en algunos casos, ciencias sociales). En esta escala más reducida es posible en cambio cubrir el conjunto de las intenciones educativas recogidas en el currículum. Por otra parte, pueden utilizarse también otros indicadores de resultados, como la conexión con el entorno, o la satisfacción y el

nivel de identificación con el centro de familias, docentes y estudiantes.

El objetivo de la evaluación de centros es claramente el de mejorar sus procesos educativos. Por lo tanto, la información obtenida sólo cumple su función en la medida en que guía un plan de mejora del que a su vez se realizará el seguimiento a través de la evaluación, estableciéndose así el deseado ciclo evaluación-mejora-evaluación. La información de la evaluación debería provenir ante todo de procesos de evaluación interna que tendrían que llevarse a cabo de una forma estable y protocolizada, como un elemento totalmente incorporado a la cultura del centro. Pero la evaluación interna se puede completar con evaluaciones externas que ayudan a tener una perspectiva diferente, menos “contaminada” de la subjetividad de quien está muy implicado en los procesos.

Por otra parte, las evaluaciones externas pueden ayudar a tener un referente de comparación de la situación del centro con el de otros, si se constituye una red de evaluación. En este caso, la comparación no se establece en términos de ranking, sino con el fin de que los centros, sin necesidad de identificarse públicamente, puedan comparar su situación con la de otros semejantes a ellos en cuanto a las condiciones relevantes para analizar el funcionamiento educativo (tipo de alumnado, recursos materiales y personales, por ejemplo). En las escasas ocasiones en que este modelo se ha puesto en marcha ha sido valo-

rado de forma muy positiva por las escuelas que han participado en la red (Marchesi y Martín, 2002).

Las administraciones pueden ayudar a que la evaluación de centros, tanto interna como externa, vaya consolidándose, promoviendo estos procesos, incentivándolos tanto desde el punto de vista normativo como desde el apoyo técnico necesario para llevarlos a cabo. Por otra parte, la evaluación de centros debe articularse con el resto de los niveles mencionados anteriormente. Los resultados de las pruebas de rendimiento censales serán sin duda una de las informaciones que las escuelas podrán integrar en sus valoraciones y planes de mejora. Asimismo, la evaluación del desempeño docente encuentra en el nivel de centro su lugar más adecuado.

VI. Líneas de avance

En los apartados anteriores ya se han ido señalando algunos aspectos que deberían incorporarse o modificarse para que los distintos niveles de la evaluación pudieran cumplir mejor su función de contribuir a la mejora de la calidad de la educación. No obstante, en este último apartado queremos hacer referencia a algunas medidas que a nuestro juicio son importantes y todavía no se han nombrado.

Por lo que respecta a la evaluación del rendimiento, es importante sin duda mejorar la

calidad técnica de las pruebas y de los análisis que se llevan a cabo. Aunque se haya avanzado mucho en los últimos años en este terreno, todavía queda mucho por hacer. La adecuación del tipo de preguntas a las competencias que se quieren evaluar, la incorporación de nuevos factores que sabemos podrían estar asociados al rendimiento, o el uso de análisis multinivel y de valor agregado son algunos ejemplos de por dónde avanzar. Junto con ello, es preciso racionalizar el número de evaluaciones que se están llevando a cabo. Si bien en algunos países se aplica erráticamente este tipo de pruebas estandarizadas, en otros, que son los que marcan las tendencias de la región, se va tomando conciencia de la necesidad de coordinar las distintas iniciativas. Los estudios del LLECE, la OCDE y la IEA ya ofrecen un panorama muy amplio que en algunos puntos se solapa. PISA se aplica una vez finalizada la escolarización obligatoria, en la mayoría de los países de América Latina, pero PIRLS se aplica en edades muy semejantes a los estudios del LLECE y en ambos casos se valora la comprensión lectora. Junto con ello, se cuenta con las pruebas propias del país, muestrales y/o censales. Realmente puede que se están desperdiciando recursos y, lo que sería peor, saturando a los centros escolares, desarrollando con ellos actitudes negativas hacia la evaluación, sobre todo si no somos capaces de ayudarles a hacer un uso productivo de los resultados, como comentaremos inmediatamente.

Antes querríamos señalar otro vía de avance que consideramos muy importante y que se refiere a la necesidad de ampliar el tipo de aprendizaje que se evalúa en estas pruebas de rendimiento. Nadie pondrá en duda que la comprensión lectora, las matemáticas y las ciencias son saberes que las personas necesitamos para comportarnos de forma más competente en nuestra interacción con el mundo. Sin embargo, toda persona sensata sabe que lo que un ser humano necesita para llevar una vida plena como un ciudadano con plenos derechos y deberes trasciende con mucho estas competencias. Cuando los otros aprendizajes no están recogidos en las pruebas se envía un mensaje peligroso al sistema educativo y a la sociedad. Es cierto que hay razones técnicas en estas ausencias, pero no son el único motivo. El estudio ICCS (Estudio Internacional sobre Educación Cívica y para la Ciudadanía), es un ejemplo de cómo desarrollar esta vía (IEA, 2010). En un momento en que desde el curriculum se hace énfasis en enfocar los aprendizajes desde la perspectiva de hacer más competentes a los estudiantes, es decir, desde la meta de aprender algo nuevo ayude a usarlo de hecho en los problemas de la vida real; en un momento en el que ser competente significa no solo entender mejor la dimensional física y social del mundo, sino también actuar en consecuencia como un ciudadano comprometido y responsable, la evaluación debería incluir este tipo de aprendizajes en sus programas.

La ampliación del objeto de valoración de los programas de evaluación no debe limitarse a incluir más áreas de aprendizaje de los estudiantes sino que tendría que avanzar también en el análisis de otros factores de calidad y otras poblaciones. El estudio TALIS (Estudio Internacional de Enseñanza y Aprendizaje) (OCDE, 2010) constituye un ejemplo de cómo adentrarse en el campo de los procesos por más limitados que sean aún los procedimientos con los que contamos. Por su parte PIACC (Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de los Adultos) abre otra línea sumamente interesante y muy coherente con la idea del aprendizaje a lo largo de la vida y con el principio de que la escuela no tiene una finalidad en sí misma sino en la medida en que nos capacita para nuestra actividad adulta.

El avance en la línea de obtener cada vez más información relevante sobre los múltiples factores que influyen en la calidad de la enseñanza y sobre los niveles de logro tendría que completarse con otra vía de actuación dirigida a hacer llegar a los centros la “traducción” pedagógica de los resultados de las evaluaciones. No resulta sencillo para un director o un docente asimilar e interpretar adecuadamente la amplia información que llega desde los distintos estudios. Es preciso que en los equipos técnicos responsables de la evaluación existan personas encargadas de preparar materiales en los que se desentrañen las pruebas, desde el punto de vista de la concepción de aprendizaje que las

sustenta, y en los que se propongan orientaciones de intervención en los procesos de enseñanza y aprendizaje que se deriven de los resultados. Los materiales que en este sentido se han elaborado desde el LLECE, a partir del SERCE, son un buen ejemplo de esta línea de actuación que está siendo muy bien recibida por los docentes (UNESCO-LLECE, 2009a, 2009b, 2009c).

No sólo es necesario hacer la traducción de los resultados para los docentes. Los políticos también necesitan que expertos en evaluación deriven de los diversos estudios orientaciones para la política educativa. El tipo de conocimiento experto que se requiere para hacer esta lectura es diferente del que caracteriza a otros especialistas en evaluación. Sería conveniente impulsar el desarrollo de estos profesionales, no sólo en los organismos internacionales, sino en las unidades de evaluación de cada país.

La estructura de las unidades de evaluación es también uno de los aspectos acerca de los que es conveniente reflexionar. Un sistema de evaluación necesita sin la menor duda una potente unidad de estadística. Contar con un instituto de evaluación suele ser también una estructura muy útil, aunque sigue abierto el debate acerca del estatus de este tipo de institutos. En unos países forman parte de la administración, mientras que en otros son autónomos. Como suele suceder, en ambos modelos hay ventajas e inconvenientes, pero lo importante es recordar los principios que deben

preservarse. Se trata de que el instituto mantenga una independencia de los avatares políticos que es absolutamente indispensable. No obstante, el instituto debe a su vez ser una herramienta de la administración en el sentido de poder responder a sus prioridades y sobre todo desde el punto de vista de ser considerado una fuente de conocimiento relevante para orientar las decisiones de política educativa. Es importante evitar duplicaciones de unidades. En algunos países, las evaluaciones muestrales se realizan desde una institución y las censales desde otra diferente, lo que no resulta nada funcional. Por otra parte, la plantilla de los institutos o unidades de evaluación debe ir incorporando nuevas figuras como las que deberían encargarse de la difusión pedagógica y política a la que se ha hecho referencia más arriba.

Estas unidades son las piezas centrales de un sistema de evaluación, pero es esencial hacer énfasis en que la evaluación está diseminada en el conjunto del sistema educativo. La evaluación de los centros y determinados niveles de evaluación del desempeño docente implican un cierto conocimiento experto en el conjunto de los directores y docentes, aunque obviamente sea mucho menor que el de los profesionales de la evaluación. Dentro de estas responsabilidades que pueden y deben a nuestro modo de ver asumirse desde los recursos generales del sistema se encuentra la del asesoramiento a los centros en la evaluación interna y en la interpretación de los resultados

de la externa. Incluso si las escuelas contaran con informes de lectura pedagógica de toda la información de los diversos estudios de evaluación, es de enorme utilidad contar con asesores psicopedagógicos o responsables de formación en servicio que ayuden a los centros escolares a introducir en sus prácticas docentes las mejoras que se consideren oportunas a partir de los resultados de todo tipo de evaluación. Monereo y otros (2009) recogen en un artículo una interesante experiencia de trabajo sobre las competencias con un grupo de docentes a partir de los resultados de PISA que ilustra este tipo de trabajo.

Finalmente, querríamos señalar que la evaluación, que lógicamente ha venido desarrollándose sobre todo a través de metodologías cuantitativas y con un afán de generalización, tendría que ir incorporando a la vez estudios de carácter cualitativo que permitan entender con mayor profundidad procesos cuya importancia sabemos ya que es fundamental en la mejora de la calidad de la enseñanza. Como señala Felipe Martínez Rizo (2009, p. 31), ambos enfoques se complementan en sus ventajas y desventajas:

"Los límites de los acercamientos en gran escala implican que una evaluación integral, fina, de cualquier objeto, sólo puedan hacerla actores cercanos, con la competencia y el tiempo necesarios. Las ventajas de esto, sin embargo, traen consigo inevitablemente la desventaja de la pérdida de perspectiva y la falta de comparabilidad; para atender a

estas cualidades son necesarios acercamientos a gran escala, menos finos, pero de cobertura más amplia".

Referencias bibliográficas

- Beca, C. y Boerr, I. (2009): "El proceso de inserción a la docencia", en C. Vélaz de Medrano y D. Vaillant (coords.) *Aprendizaje y desarrollo profesional docente*. OEI, Madrid.
- Coll, C. (2009): "Enseñar y aprender en el siglo XXI: el sentido de los aprendizajes escolares", en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. OEI, Madrid.
- Coll, C. y Martín, E. (2006): "Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares", *PRELAC* 3, (3), pp. 6-27.
- Esteve, J. M. (2006). "La profesión docente en Europa: perfil, tendencias y problemática. La formación inicial", *Revista de Educación*, 340, pp. 19-40.
- IEA (2010): *International Civic and Citizenship Education Study*. Consultado el 23/2/2010 en <http://www.iea.nl/jcces.html>.
- Ferrer, G. (2009): "Las evaluaciones regionales y nacionales en América Latina", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. OEI, Madrid.
- LLECE (2008): *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe: primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE)*. Chile: UNESCO| OREALC - Valdés, H. (coord.)
- Marchesi, A. y Martín, E. (coords.) (2002): *Evaluación de la educación secundaria. Fotografía de una etapa polémica*. Fundación Santa María, Madrid.
- Martín, E. (2009): "Currículo y evaluación estandarizada: colaboración o tensión", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. OEI, Madrid.
- Martínez Rizo, F. (2009): "La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: propuesta de un modelo", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. OEI, Madrid.
- Ministerio de Educación y Ciencia (1996): *Valoración de la labor profesional de los docentes*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- Monereo, C., Castelló, M., Durán, D. y Gómez, I. (2009): "Las bases psicoeducativas del proyecto PISA como guía para el cambio en las concepciones y prácticas del profesorado de secundaria". *Infancia y Aprendizaje*, 32 (3), pp. 421-447.
- Montero, L. (2006): "Profesores y profesoras en un mundo cambiante. El papel clave de la formación inicial". *Revista de Educación*, 340, pp. 66-86.
- Murillo, J. (2005): *La investigación sobre eficacia escolar*. Octaedro, Barcelona.
- Murillo, J y Muñoz Repiso, M. (coords.) (2005): *La mejora de la escuela. Un cambio de mirada*. Octaedro, Barcelona.
- Poggi, M. (2009): "Indicadores y desafíos de los sistemas educativos en América Latina", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. OEI, Madrid.
- PREAL (2003): Estados Unidos, esfuerzos colaborativos para mejorar la docencia. *Formas y reformas de la educación*, serie Mejoras Prácticas, año 5, nº 15, octubre. Consultado el 31/5/2009 en <http://www.preal.org/Biblioteca.asp?Id=Carpeta=66&Camino=63/Preal%20Publicaciones/66/serie%20Mejores%Practicas>.
- Ravela, P. (2009): "La evaluación del desempeño docente para el desarrollo de las competencias profesionales", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. OEI, Madrid.
- Roca, E. (2009): "Las evaluaciones internacionales", en E. Martín y F. Martínez Rizo (coords.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. OEI, Madrid.
- OEI (2008): *METAS 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Consultado el 6/3/2010 en <http://www.oei.es/metas2021/todo.pdf>.
- OECD (2006): *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*. OCDE, París.
- OCDE (2009a): *Iberoamérica en Pisa 2006. Informe Regional*. OCDE-Santillana, Madrid. OCDE (2010):

- Teaching and Learning International Survey (TALIS)*. OCDE, París. Consultado el 24/2/2010 en http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_39263231_38052160_1_1_1_1,00.html.
- SIMCE (2008): *Resultados nacionales 2008*. Consultado el 4/3/2010 en http://www.simce.cl/fileadmin/Documentos_y_archivos_SIMCE/Informes_Resultados_2008/Informe_Nacional_2008.pdf.
- Stufflebeam D. L. y Shinkfield, A. J. (1987): *Evaluación Sistemática Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós-MEC.
- UNESCO-LLECE (2009b): *Aportes para la enseñanza de la lectura*. Consultado el 26/2/2010 en http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10936&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- UNESCO-LLECE (2009c): *Aportes para la enseñanza de las matemáticas*. Consultado el 26/2/2010 en http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10936&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- UNESCO-LLECE (2009b): *Aportes para la enseñanza de las Ciencias Naturales*. Consultado el 26/2/2010 en http://portal.unesco.org/geography/es/ev.php-URL_ID=10936&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.
- UNESCO-LLECE (2010): *SERCE. Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: UNESCO-LLECE.

Notas

- ¹ En el caso de México únicamente participó el estado de Nuevo León.

Capacidades docentes para la educación del mañana

Resumen:

El examen de la bibliografía muestra que a pesar de la heterogeneidad de situaciones y países, existe un conjunto de capacidades docentes que influyen en los conocimientos aprendidos y adquiridos por los estudiantes. Y que estas capacidades tienen que ver con la dimensión cognitiva y con la dimensión vincular-actitudinal. La autora señala que el desarrollo de capacidades docentes para una buena enseñanza requiere de instancias institucionalizadas que las fomenten y apoyen. El artículo promueve también la idea de una agenda de capacidades docentes que tenga en cuenta algunas de las características que se repiten en los buenos maestros y profesores. Esa agenda debería sustentarse en estrategias debidamente probadas y vinculadas con tres factores básicos: el reclutamiento, la formación y el apoyo al trabajo de los docentes en el aula.

Palabras clave:

capacidades docentes, escenarios futuros, políticas de formación

Abstract:

A review of the relevant literature in this area reveals that, despite the heterogeneity of contexts and countries, there is a set of teaching skills that impact the knowledge acquired by students. The author emphasizes the importance of institutionalized instances of support for the development of the necessary teaching qualifications which guarantee good teaching. This article promotes the idea that Latin America should –in the forthcoming years– strive to identify some characteristics of good

teachers in order to define and set an agenda of desired teaching skills. The agenda should also be based on proven strategies related to three basic factors: recruiting, training and teacher support for classroom work.

Keywords:

teaching skills, future scenarios, training policies

Capacidades docentes para la educación del mañana

I. Introducción

En América Latina heredamos del pasado tareas pendientes que reclaman adecuada atención: universalización de la cobertura pre-escolar, básica y media; incorporación de sectores excluidos del sistema escolar; mejora de la calidad y de los resultados de la enseñanza de competencias básicas, particularmente entre los sectores más pobres; modernización de la educación técnica de nivel medio y superior. Por otro lado, debemos aceptar que la educación latinoamericana tiene que emprender las nuevas tareas de las cuales dependen el crecimiento económico, la equidad social y la integración cultural (Vaillant, 2005).

Los escenarios educativos son tremendamente desafiantes, requieren un formidable esfuerzo y, obviamente, calificados docentes que ayuden a desarrollar en niños, jóvenes y

adultos las capacidades que les permitan desempeñarse en la sociedad actual y en la futura. ¿Qué se deberá enseñar? ¿Cuáles son las capacidades que un docente deberá tener en 10 o 20 años? No resulta fácil anticipar las respuestas a estas preguntas. Pero parece claro que la escuela y los docentes no podrán sobrevivir si no se transforman.

Los centros educativos no son hoy el canal único mediante el cual las nuevas generaciones entran en contacto con el conocimiento y la información. Existen los medios de comunicación y, a su lado, las redes electrónicas y una verdadera industria del conocimiento. Lo que está sucediendo es que la información socialmente más significativa está circulando por diversos canales, y el que no domina su uso queda marginado. ¿Cómo tendrá que comportarse la escuela? ¿Cómo enseñará a seleccionar y discriminar informaciones en medio de la ver-

dadera marea que se está formando a su alrededor? Las respuestas obviamente no son sólo pedagógicas, sino también sociales, políticas y culturales (Marcelo y Vaillant, 2009).

II. Los desafíos educativos

Tres temas se plantearán con más y más fuerza en la agenda educativa futura. Nos referimos a la integración cultural y la cohesión social, el acceso a las tecnologías y la educación ciudadana. Los análisis e investigaciones muestran que la necesidad de *integración cultural y cohesión social* está cada vez más presente en las sociedades latinoamericanas. Si se considera a América Latina y el Caribe en su conjunto, entre 1980 y 2009, se registra un descenso de los niveles de pobreza de 40,5% a 34,1%. La reducción es aún tímida, especialmente si se tienen en cuenta que los porcentajes refieren a 189 millones de personas pobres (CEPAL, 2009).

La cohesión social y la integración cultural refieren no sólo a los mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad, sino también a cómo estos influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular. Uno de los componentes fundamentales para el análisis de la cohesión social es el concepto de inclusión que la CEPAL define como una forma ampliada de integración (CEPAL, 2008).

El fenómeno de inclusión y exclusión se agravará probablemente aún más en las urbes latinoamericanas. En las ciudades, la segregación residencial y el asilamiento de los pobres tienen efectos gravísimos para los sistemas educativos, tanto en lo que respecta a la calidad de los servicios como también por los fenómenos vinculados a la integración social y la construcción de la ciudadanía democrática. Cuando no existe interacción entre poblaciones de niveles socioeconómicos diversos, el sistema educativo pierde parte de su capacidad para actuar como un espacio privilegiado de integración social y de ciudadanía (Terigi, Perazza y Vaillant, 2009).

Los avances tecnológicos y las posibilidades que la sociedad ofrece hoy a la educación obligan a alfabetizar en informática a los docentes, y a mejorar el acceso a las *tecnologías* entre los estudiantes. En este sentido, América Latina muestra un déficit importante en relación a la alfabetización informática y al acceso a las tecnologías. Los datos de la OCDE (2007) son elocuentes: mientras que en Estados Unidos o en Australia la cantidad de estudiantes por cada computadora utilizada para la enseñanza, se encuentra entre 4 y 5, en México este número asciende a aproximadamente 14 estudiantes y en Brasil alcanza a aproximadamente 50 estudiantes¹. Este déficit es aún más preocupante, cuando se considera que el mismo estudio de la OCDE muestra que el acceso a tecnologías incide

directamente sobre los resultados de aprendizaje en ciencias (OCDE, 2007).

Con el transcurso de los años y la evolución en nuestras sociedades, especialmente la implantación de los medios de comunicación masiva y de Internet, se nota cómo, poco a poco, la escuela y el trabajo de los docentes están dejando de constituir la principal fuente de influencia educadora para las nuevas generaciones. A la escuela y a los docentes les han surgido muy serios competidores (Marcelo y Vaillant, 2009).

Estos competidores los encontramos claramente en la ingente y creciente cantidad de aprendizaje informal del que los estudiantes disponen, en paralelo al aprendizaje formal que proporciona la escuela. Tanto la televisión, como Internet, están representando una fuente de influencia y generación de modelos, patrones sociales y valores que compiten, y a menudo se enfrentan, con los que se promueven desde la escuela. Un sugestivo dato que revela el estudio Mediascope 2007, realizado en septiembre por la Asociación Europea de Publicidad Interactiva (EIAA), es que el 82% de los europeos de entre 16 y 24 años usa Internet como mínimo 5 días a la semana, mientras que sólo el 77% ve la televisión con la misma frecuencia (Marcelo y Vaillant, 2009).

Otro de los desafíos futuros importantes tiene que ver con la *formación de ciudadanía*. Los gobiernos de la educación en América Latina, ya sean de gestión local o nacional, hacen

referencia constantemente al papel fundamental del sistema educativo en la formación de ciudadanía dentro de un proyecto de país. Al mismo tiempo, el Estado es percibido mayoritariamente con capacidades insuficientes y debilitadas para implantar y promover mecanismos de inclusión social y respetar los derechos educativos de los sujetos, en pos de los procesos de ciudadanía (Terigi, Perazza y Vaillant, 2009).

La educación ciudadana cobra cada vez más relevancia como mecanismo fundamental para consolidar democracias de calidad. El desafío es pasar de la educación cívica a la educación ciudadana, buscando cambiar el foco puesto tradicionalmente en las instituciones a un enfoque centrado en la institucionalidad política, los problemas actuales de la sociedad y las competencias que se requieren para resolver conflictos. Este cambio también implica ampliar la enseñanza de esta temática a los niveles escolares y no seguir enseñándola solo en el nivel secundario.

Vinculado a lo anterior parece claro que la educación enfrenta un gran desafío en la inclusión e integración de la diversidad. Este desafío afecta especialmente a los docentes, lo que obliga a repensar y reformular su formación inicial y las estrategias de desarrollo profesional, para que logren incorporar las habilidades de enseñar a niños y adolescentes de contextos diversos (OCDE, 2010).

Los temas de la agenda educativa futura plantearán problemas nuevos que será necesi-

rio asimilar (Esteve, 2006). Y estos desafíos involucran notoriamente al papel de docente y más concretamente a las capacidades y competencias que será necesario desarrollar tanto desde la formación inicial como desde el desarrollo profesional docente. A esto se sumará –sin duda– la aparición de tecnologías cada vez más desafiantes, que forzarán al docente a cambiar su papel en las aulas (Vaillant, D. y Marcelo C., 2001).

III. Los escenarios del cambio

El eminente especialista en innovación y cambio educativos, Michael Fullan (2002), advierte que no es suficiente con que los administradores y gestores educativos piensen en el futuro, sino que es preciso conceptualizar la forma de cambiar los sistemas actuales de modo específico y profundo. En este sentido, distingue entre problemas técnicos, que puede solucionar la base de conocimientos existente, y problemas de adaptación, que el conocimiento actual no puede resolver y para los cuales los trabajos prospectivos en educación adquieren todo su valor.

La clave del cambio es hacer que los líderes sean más eficaces en la dirección de sus instituciones, de forma que éstas sean más sostenibles, lo que, a su vez, conducirá a otros líderes en la misma línea. Entre los elementos de sostenibilidad de los procesos de cambio,

Fullan (2002) menciona la formación mediante redes; la obligación de rendir cuentas y el doble compromiso, con los resultados a corto y a largo plazo.

Lo que ocurre hoy en los sistemas educativos repercute profundamente en la vida de los individuos y en las décadas venideras. Y, sin embargo, los procesos de diseño y formulación de políticas educativas tratan de solucionar cuestiones acuciantes inmediatas o de encontrar modos más eficaces para mantener la práctica establecida, en lugar de configurar el largo plazo.

Los procesos de cambio social y educativo transformarán –sin duda alguna– aún más el trabajo de los profesores, su imagen y también la valoración que la sociedad hace de su tarea. Esteve (2003) plantea que los profundos procesos de cambio social registrados en los últimos treinta años y la enorme transformación de nuestros sistemas educativos han planteado problemas nuevos que aún no hemos logrado asimilar.

El papel de profesor se ha transformado porque debe asumir un mayor cúmulo de responsabilidades, así como por el aumento de las exigencias a las que se encuentra sometido. La literatura contemporánea describe una serie de características muy variadas y a veces contradictorias de lo que se consideran las cualidades que debe reunir “un buen profesor”. Algunas refieren al conocimiento y los valores que maestros y profesores deben poseer para transmitir a los estudiantes, a lo que se agrega

el manejo de métodos de enseñanza relacionados con los contenidos, las competencias comunicacionales que les permitan interactuar con estudiantes, padres, colegas; el dominio de técnicas derivadas de los avances más modernos de las tecnologías de la información y la comunicación, las competencias para la investigación y la reflexión acerca de sus propias prácticas (Marcelo y Vaillant, 2009).

Pero no sólo hay mayores demandas para el profesor, sino también una progresiva delegación de responsabilidades educativas por parte de otros actores sociales como la familia. A esto se suma la aparición en las últimas décadas de medios de comunicación que han forzado al docente a cambiar su papel en sociedades que son crecientemente multiculturales, y en muchos casos multilingües (Marcelo y Vaillant, 2009).

Las transformaciones sociales operan también sobre el contexto del aula y obligan a una revisión en profundidad de muchos contenidos curriculares. ¿Cuáles son los contenidos realmente importantes? Esta pregunta conduce a la necesidad de modificar las metodologías y las condiciones de trabajo en las escuelas ya que los docentes se enfrentan a estudiantes muy diferentes entre sí. Esto obviamente impacta la relación docente-estudiante que es a menudo conflictiva en términos de autoridad y disciplina. Todo ello hace aún más difícil el desarrollo de las diversas tareas que el docente debe desempeñar.

La avalancha de cambios sociales no se ha visto acompañada de los correspondientes cambios políticos y administrativos. Las reformas educativas han arrojado resultados ambiguos que necesariamente llevan a cuestionar las opciones de políticas adoptadas. En muchos casos, los esfuerzos realizados no han servido para garantizar un desarrollo educativo sostenido y, en la práctica, las realidades educativas han probado ser “resistentes” y duras de transformar. La situación mejoró menos de lo esperado porque las reformas llevadas a cabo no tuvieron suficientemente en cuenta a los docentes: quizás no se colocó en el centro de la agenda la cuestión del desarrollo profesional y personal de los docentes desde una perspectiva integral (Marcelo y Vaillant, 2009).

Los docentes son clave a la hora de entender la dinámica del cambio y de pensar los escenarios educativos futuros. Pero ¿cuáles son las capacidades que los docentes deberían poseer para impartir una buena enseñanza?

IV. La buena enseñanza del hoy y del mañana

Cuando planteamos escenarios futuros y buscamos analizar las capacidades y competencias que un docente debería tener en los próximos 10 o 20 años, nos estamos refiriendo básicamente a la identificación de una buena enseñanza. La mayoría de los especialistas en

educación pensamos que somos capaces de reconocer la buena enseñanza cuando la vemos. Sin embargo, mientras que muchos estudios afirman que algunos docentes contribuyen más que otros al desarrollo académico de sus estudiantes, sabemos que no es fácil identificar ni las capacidades, ni las características ni las prácticas específicas de los docentes en el aula que tienen más probabilidades de mejorar el aprendizaje de los estudiantes. Y es ésta precisamente la información que más requieren quienes tienen la responsabilidad de diseñar las políticas educativas.

Esta falta de conclusiones definitivas no significa que no existan investigaciones sobre lo que significa la “buena enseñanza”. Entre otros autores, Goe y Stickler (2007) emprendieron una síntesis de investigación para el Centro Nacional Integral para la Calidad Docente (NCCCTQ por su sigla en inglés). Las mencionadas autoras examinaron decenas de investigaciones e identificaron cuatro categorías de indicadores que podrían capturar empíricamente lo que se entiende por una buena enseñanza: capacidades, características, prácticas y efectividad del docente. Estas cuatro categorías se encuentran en sintonía con otros estudios que vinculan el buen desempeño con aspectos tales como certificación y titulación, experiencia, y conocimiento de los contenidos.

Hunt (2008) realiza una detallada revisión de la literatura sobre efectividad del desempeño docente y concluye que es importante que la

calidad y las cualidades de los buenos docentes se definan a nivel de la escuela y de la comunidad. Existen grandes diferencias culturales en el mundo en cuanto a las escuelas y sus resultados. Sin embargo, parecería que cinco características se repiten en los docentes que obtienen aprendizajes en sus estudiantes. Se trata de docentes que: están comprometidos con los estudiantes y su aprendizaje; conocen las materias que enseñan y saben cómo enseñarlas; son responsables de la gestión y monitoreo del aprendizaje estudiantil; piensan sistemáticamente acerca de sus prácticas y aprenden de la experiencia; son integrantes de comunidades de aprendizaje.

Los estudios examinados por Hunt (2008) muestran que el diferencial que tienen los buenos docentes se asocia a la idea de “docente eficaz”, entendido como aquél que tiene la capacidad de conseguir aprendizajes adecuados en sus estudiantes, pero también la posibilidad de lograr más o mejores resultados con medios limitados. Este es un tema fundamental para América Latina ya que no se trata solamente de encontrar inspiración en los países desarrollados sino también de hacer frente a la carencia de medios. No basta con “importar” las buenas prácticas sino que hay que actuar con realismo y con los medios disponibles. Sólo así se podrá avanzar en políticas de mejora de la calidad.

Darling-Hammond y Sykes (2003) también intentan sintetizar los rasgos del docente eficaz,

y enumeran los siguientes: habilidad verbal y conocimiento de la materia a ser enseñada, habilidad académica, conocimiento profesional, y experiencia. También reconocen otras características que son importantes para la buena docencia como el entusiasmo, la flexibilidad, la perseverancia y la preocupación por los estudiantes.

Algunos autores subrayan la complejidad subyacente en la identificación de buenas prácticas docentes. Es así que Nuthall (2004) señala que los maestros y profesores se encuentran más preocupados por la gestión del aula y por finalizar las actividades en el tiempo disponible, que por observar lo que los estudiantes están efectivamente aprendiendo. Esto dificulta enormemente la tarea de identificación de las capacidades docentes necesarias en el logro de adecuados aprendizajes por parte de los estudiantes.

Las capacidades docentes son un elemento esencial en la efectividad del aprendizaje del estudiante pero no siempre es fácil aislarlas para su descripción y análisis. De igual manera, tampoco es tarea simple elaborar un listado de capacidades básicas para una buena docencia ya que el docente opera en un contexto con un cierto número de particularidades. Pero aún así, el examen de la bibliografía muestra que, a pesar de la heterogeneidad de situaciones y países, existe un conjunto de capacidades docentes que influyen en los conocimientos aprendidos y adquiridos por los estudiantes.

Estas capacidades tienen que ver con dos grandes dimensiones.

En primer lugar aparece la dimensión cognitiva-académica, en la que se incluyen la cualidad y cantidad de saberes del docente (formación académica y capacitación continua), sus estrategias pedagógicas y su efectividad en la transmisión y construcción de conocimientos, en el colectivo estudiantil. En segundo lugar, se identifica la dimensión vincular-actitudinal, en la que se incluyen la transmisión de valores morales y éticos inherentes al ejercicio docente, imprescindible y necesario para el desarrollo social y personal de los estudiantes. Motivación, liderazgo, empatía, espíritu emprendedor, buena disposición, actitud positiva, estimulación intelectual, comprensión, sostén emocional, formador de subjetividades, son muchos de los componentes que se incluyen en esta dimensión.

V. La investigación que queda por hacer

El desarrollo empírico acerca de qué cuestiones prácticas nos permitirían distinguir un docente eficaz (de otro que no lo es tanto), es todavía escaso aunque la bibliografía confirme que los buenos docentes tienen una serie de características comunes. El “saldo” que se extrae del cuerpo de evidencia disponible, es que los investigadores no han desarrollado

aún los instrumentos, ni las fuentes de datos que les permitan afirmar, con un grado suficiente de certeza o consistencia, cuáles son los aspectos de la calidad docente que más importan para el aprendizaje de los estudiantes. Esto no significa que no existan relaciones entre otras medidas de calidad docente y los resultados educativos; en realidad, son numerosos los estudios que se encuentran en la literatura mostrando relaciones positivas entre indicadores particulares de calidad docente y resultados educativos. Pero muchos de esos estudios utilizan muestras pequeñas o carecen de los datos suficientes como para llegar a conclusiones convincentes. Por consiguiente, los hallazgos pueden no ser lo suficientemente sustanciales como para servir de base a futuros desarrollos en materia de política educativa (Goe y Stickler, 2008).

También parece importante notar que los resultados educativos no son el único efecto importante de la enseñanza. Pueden existir razones poderosas para valorar la experiencia docente, por encima y más allá de su impacto en los logros educativos. De forma similar, el carácter del docente, sus capacidades para gestionar la clase, su estabilidad o capacidad de liderazgo pueden contribuir a un fluido funcionamiento escolar y en el aula, aunque dicha situación no se vea reflejada en resultados educativos significativamente más elevados. Por consiguiente, las políticas no deberían determinarse únicamente por los resultados de

las pruebas sino que también deberían tomar en cuenta las muchas importantes maneras en que un docente puede tener un impacto positivo en la vida de los estudiantes, el éxito de sus colegas y la cultura de los centros educativos (Goe y Stickler, 2008).

Aunque muchas de las calificaciones docentes sean indicadores promisorios de las destrezas docentes, los líderes educativos y los formuladores de políticas no deberían adoptar dichas calificaciones como indicadores incondicionales o absolutos de calidad docente. Es importante notar que las relaciones documentadas en la investigación son con frecuencia lo suficientemente débiles como para ser de escasa significación práctica en cuanto a los logros de los estudiantes individuales.

Una base de literatura sustantiva indica que las elevadas calificaciones docentes tienden a corresponder positivamente con características del propio estudiante que reconocidamente contribuyen a altos logros. Es más probable, por ejemplo, que un docente que posee una especialización universitaria en matemáticas, certificación oficial completa en matemáticas, y varios años de experiencia docente en matemáticas enseñe a estudiantes más privilegiados cuyos logros anteriores se sitúen a nivel medio, o por encima de dicho nivel. Una tal confusión de calificaciones docentes con características de los estudiantes puede llevar a sobrestimaciones del impacto docente. En otras palabras, si un logro que es efectivamente resultado de aprendizajes

previos no sometidos a prueba del estudiante –o de algunas oportunidades de aprendizaje extracurriculares del estudiante– es erróneamente atribuido a los efectos del docente, entonces los docentes aparecerán como siendo más o menos efectivos dependiendo de las características del estudiante.

VI. Hacia qué tipo de formación

El desarrollo de capacidades docentes para una buena enseñanza requiere de instancias institucionalizadas que las fomenten y apoyen. La formación inicial docente es clave en ese proceso.

La mirada a la calidad de la formación docente en nuestros respectivos países revela que ésta no responde a los requerimientos actuales de la educación en una sociedad en permanente y sostenido cambio. La impresión general que dejan los estudios, investigaciones e informes que hemos examinado a lo largo de estos últimos años, es que la formación inicial de futuros maestros ha tenido resultados relativos a pesar de que se le reconoce un papel clave en las reformas educativas. Las carreras se caracterizan por un bajo prestigio, demasiado énfasis en el método basado en la exposición oral frontal y muy poca atención a técnicas pedagógicas apropiadas para los alumnos de escuelas multigrado y rurales. Este déficit se ve agravado por la mala calidad de la educación escolar básica y media que muchos de los aspi-

rantes a maestros reciben antes de ingresar a estudiar en una universidad o instituto de formación (Marcelo y Vaillant, 2009).

Hay quienes afirman que los programas de formación de docentes carecen de una base teórica para formar profesionales competentes y que además el conocimiento académico no se vincula con la realidad escolar y social. Otros propician la transformación de los programas actuales para que éstos formen profesionales capaces de examinar críticamente las prácticas cotidianas (Cochran-Smith, M. y Zeichner, K. 2005).

Las prácticas de enseñanza son una excelente ocasión para aprender a enseñar, pero para que ese aprendizaje sea constructivo, personal, y no una mera repetición de lo observado, es necesario que los estudiantes sean capaces de analizar críticamente los modelos de enseñanza que observan. Para ello se impone que a los estudiantes practicantes se les enseñe a aprender y comprender, analizar y reflexionar sobre la enseñanza.

Los estudiantes practicantes traen consigo una serie de creencias e imágenes sobre la enseñanza que influyen en la forma como enfrentan la compleja tarea en el aula. Estas creencias no cambian por sí solas; las experiencias académicas tienen una influencia sobre ellas, y las experiencias prácticas en general contribuyen a confirmar dichas creencias. Pero la mera introducción de actividades que teóricamente propician la reflexión –redacción de

diarios, biografía, análisis de la propia práctica a través de observación de compañeros, o grabaciones de vídeo— no aseguran por sí solas un cambio significativo en las concepciones, ni mucho menos en las prácticas de los futuros profesores. La reflexión no aparece espontáneamente; se provoca, se suscita; se aviva en la inquietud del estudiante (Vaillant, 2010).

Resulta fundamental, en consecuencia, iluminar la reflexión teórica sobre los programas de formación inicial de profesores. La tarea no ha terminado apenas comienza. Muchos son los aspectos sobre los cuales hay que estudiar y reflexionar, uno de ellos es sin duda el referido al alcance del trabajo docente y la consiguiente conceptualización del profesor.

VII. La identificación de políticas

A nuestro entender, el esfuerzo en América Latina debería concentrarse en definir y proponer una agenda de capacidades docentes que tenga en cuenta algunas de las características que se repiten en los buenos docentes. Éstas son: compromiso con los estudiantes y su aprendizaje; conocimiento de las materias a enseñar y saber cómo enseñarlas; responsabilidad de la gestión y monitoreo del aprendizaje estudiantil; reflexión sistemática acerca de las prácticas docentes; participación en redes y otros mecanismos de intercambio entre pares.

Las políticas docentes latinoamericanas también deberían considerar las “micro-conductas” o las habilidades específicas para enseñar que se pueden identificar y aprender. En este sentido habría que promover las capacidades docentes para generar un clima de aula que motive a los estudiantes a aprender y a trabajar de la mejor forma posible. También habría que pensar en la necesidad de desarrollar el “espíritu emprendedor” de los docentes.

Una agenda de capacidades docentes deberá ser consistente con las políticas y sistemas existentes en América latina y tomar como referente las referencias internacionales y regionales. También basarse en estrategias debidamente probadas vinculadas con tres factores básicos: el reclutamiento, la formación y el apoyo al trabajo de los docentes en el aula.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que, desde el punto de vista del “aprender a enseñar”, los docentes pasan por diferentes etapas que representan exigencias personales, profesionales, organizativas, contextuales, psicológicas. Una de las fases más importantes del “aprender a enseñar” es la etapa comprendida por los primeros años de docencia, y denominada “fase de iniciación o inserción profesional en la enseñanza”. En ella es crucial el desarrollo de capacidades básicas para una buena enseñanza. Por esta razón un programa para docentes principiantes que fomente y desarrolle capacidades básicas para una buena enseñanza podría ser uno de los cami-

nos más eficaces para la mejora del desempeño de maestros y profesores.

Apoyarse en la construcción de habilidades prácticas durante la primera etapa de ejercicio de la profesión, en la existencia de tutores que acompañan a los docentes noveles, en la selección y formación de docentes que apoyan a sus colegas, en la promoción de instancias para que los docentes aprendan entre ellos, generando instancias de intercambio, planificación conjunta y entrenamiento entre pares.

En América Latina, hay pocos parámetros concretos que “aterricen” la noción de efectividad / eficacia del desempeño docente en un contexto real. Las experiencias demostrativas permitirían implementar una serie de estrategias identificadas en países con altos logros en la materia. Entre estas estrategias figura el apoyo al trabajo de los docentes principiantes en el aula mediante tutores y formadores debidamente preparados para la tarea. En las experiencias demostrativas, los docentes podrían ejercitar –a través de casos concretos– habilidades específicas para enseñar debidamente identificadas.

Las experiencias demostrativas podrían desarrollar ocho capacidades transversales con respecto a las distintas materias, a saber: comunicación, análisis, solución de problemas, valoración en la toma de decisiones, interacción social, perspectiva global, ciudadanía efectiva y sensibilidad estética. Estas capacidades se enseñarán y evaluarán según

dos niveles de desarrollo: principiante y experimentado.

Por último, cuando se examina lo que la investigación dice acerca de la calidad docente, los líderes educativos y los formuladores de políticas deberían recordar que el contexto importa. En este sentido convendría profundizar la investigación sobre el nivel de conocimiento docente en las asignaturas para saber si los profesores contribuyen más al aprendizaje de los estudiantes en algunas materias que en otras. Así, por ejemplo, mientras que la investigación es fuerte y consistente en cuanto a la importancia de los docentes de matemáticas altamente calificados, particularmente para ocupar cargos docentes de enseñanza media y superior, existe mucho menos evidencia sobre la importancia de un conocimiento avanzado de la materia para docentes de otras asignaturas.

Además es necesario tener presente que una misma medida no sirve para todos. Cuando se utiliza evidencia de la investigación para desarrollar decisiones de política, se debe considerar el valor de políticas matizadas que se adapten a las tareas docentes particulares. La investigación es clara: debido a las importantes diferencias de contexto, no tiene sentido demandar un conjunto uniforme de calificaciones a todos los docentes.

Por último, importa señalar que los docentes contribuyen a otros importantes resultados además de los logros educativos en pruebas estandarizadas. El actual clima en materia de

políticas fomenta una singular focalización en los resultados de las pruebas. Debido a que son pocas las calificaciones, características o prácticas docentes que se correlacionen de manera fuerte y consistente con la mejora de los resultados educativos, parece prudente a la hora de adoptar decisiones relativas a la contratación y ubicación de los docentes considerar también las formas en que los docentes pueden contribuir a resultados tales como la autoestima y el apoyo al estudiante, la colaboración entre colegas, el “espíritu de cuerpo” y la cultura del centro educativo.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2009): *Panorama social de América Latina* 2008. División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008): *Panorama social de América Latina* 2008. División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL-AECID-Secretaría General Iberoamericana (2007): *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Cochran-Smith, M. y Zeichner, K. 2005 (editores): *Studying Teacher Education: The Report of the AERA Panel on Research and Teacher Education*.
- Darling-Hammond, L., y Sykes, G. (2003): "Wanted: A National Teacher Supply Policy for Education: The Right Way to Meet the "Highly Qualified Teacher" Challenge". *Education Policy Analysis Archives*, 11(33).
- Esteve, J. (2006): *Identidad y desafíos de la condición docente*. En *El oficio de docente: vocación, trabajo y profesión en el siglo XXI*. UNESCO-IIPE-Fundación OSDE y Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Fullan, M. (2002): *Los nuevos significados del cambio en educación*. Octaedro, Barcelona.
- Goe, L. y Stickler, L. (2008) "Teacher quality and student achievement: making the most of recent research". *Research and Policy Brief*. NCCTQ, Washington DC.
- Hunt, B. (2008). "Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina". Serie *Documentos*. PREAL. Santiago de Chile.
- Marcelo García, C. y Vaillant, D. (2009): *Desarrollo Profesional Docente. ¿Cómo se aprende a enseñar?* Narcea, Madrid.
- McKinsey y Company (2007): *How the World's Best Performing School Systems Come Out on Top*.
- Nuthall, G. (2004): "Relating Classroom Teaching to Student Learning: A Critical Analysis of Why Research Has Failed to Bridge the Theory-Practice Gap". *Harvard Educational Review*, 74(3), pp. 272-306.
- OCDE (2010): *Educating Teachers for Diversity: Meeting the Challenge*. Paris: OCDE. Última fecha de consulta 24/3/2010: http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_35845581_44572006_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2007): *PISA 2006 Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: OCDE. Última fecha de consulta 29/3/2010: http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1,00.html.
- OCDE (2005): *Education at a glance*. OCDE, París. Última fecha de consulta 24/3/2010: http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_39263238_35289570_1_1_1_1,00.html.
- Terigi, F, Perazza, F y Vaillant, D. (2009): *Segmentación urbana y educación en América Latina: el reto de la inclusión escolar*. OEI, Madrid.
- Vaillant, D. (2010): "La identidad docente. La importancia del profesorado como persona". En publicación del Congreso Internacional. *Nuevas Tendencias en la Formación Permanente del Profesorado*, Universidad de Barcelona, Barcelona (en prensa).
- Vaillant, D. (2009): "La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas". En *Políticas educativas y cohesión social en América Latina*. Simon Schwartzman y Cristián Cox (Editores), UQBAR Editores, Santiago de Chile.
- Vaillant, D. (2005): *Formación de docentes en América Latina. Re-inventado el modelo tradicional*, Editorial Octaedro. Barcelona.
- Vaillant, D. y Marcelo C. (2001): *Las tareas del formador*. Aljibe, Archidona.

Notas

- ¹ Los datos de PISA 2006 indican que en Australia hay 0,26 computadoras por estudiante, en Estados Unidos 0,26, en México 0,07 y en Brasil 0,02 (OCDE, 2007).

Frida Díaz Barriga Arceo

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Integración de las TIC en el currículo y la enseñanza para promover la calidad educativa y la innovación

Resumen:

La calidad educativa se encuentra estrechamente ligada a la transformación de los paradigmas educativos y a la innovación del currículo y la enseñanza. Para lograr la integración de las TIC en el currículo se requiere cambiar de un enfoque tecnocéntrico donde predomina su empleo con fines puramente pragmáticos, hacia un enfoque donde lo más importante sea su uso epistémico, como herramientas de la mente. Con base en la revisión de distintos niveles de integración de las TIC en el currículo y la enseñanza, se plantean algunos principios de diseño educativo centrados en el aprendizaje de los estudiantes. A lo largo del artículo se insiste en la mejora de la calidad educativa sólo será posible en la medida que se logre una transformación en la comunidad educativa misma, en sus prácticas, formas de interacción y producción del conocimiento.

Palabras clave:

tecnologías de la información y comunicación (TIC), calidad educativa, innovación educativa, Integración curricular de las TIC, diseño educativo

Abstract:

Quality in education is closely linked to the transformation of the educative paradigms and to the innovation of curriculum and instruction. In order to integrate technology across the curriculum, we need to change from a techno-centric approach –where pragmatic uses predominates–, towards an approach where it is most important its epistemic use –like mindtools. Based on the revision of

different levels of ICT integration across the curriculum, some principles of learner-centered instructional design are exposed. We insist that the improvement of the educative quality will only be possible by means of a transformation in the educative community, in his practices, forms of interaction and production of the knowledge.

Keywords:

information and communication technologies (ICT), quality in education, educative innovation, technology integration across the curriculum, instructional design

Integración de las TIC en el currículo y la enseñanza para promover la calidad educativa y la innovación

La educación ya no podrá estar dirigida a la transmisión de conocimientos y de informaciones sino a desarrollar la capacidad de producirlos y de utilizarlos (Tedesco, 2003: 7).

I. Calidad educativa y empleo de las TIC con fines educativos

El asunto de la mejora de la calidad de la educación resulta legítimo en sí mismo, sin lugar a dudas. Lo que no resulta claro, o por lo menos no ha logrado consenso, es qué se entiende precisamente por calidad educativa y cuáles son los mecanismos y políticas más pertinentes para su logro. Al respecto, Tiana (2009) reconoce que el término resulta ambiguo, indefinido y polisémico. Para algunos, el tema de la calidad estriba en la generación de políticas de aseguramiento de la misma, sobre todo de aquellas referidas a la evaluación a gran escala de los resultados de los estudiantes, con base en su comparación con estándares de rendimiento y a la instauración de sistemas de rendición de cuentas. Sin embargo, otros autores acentúan –en contraste con la expansión cuantitativa o la

evaluación de resultados– el tema de la mejora cualitativa de la educación, que permita, en un marco de desarrollo sostenible y cohesión social, el logro tanto de habilidades esenciales para la vida como de competencias (comunicativas, científicas, instrumentales, etc.) básicas para todos los individuos.

Podemos hablar de una educación de calidad en la medida en que seamos capaces de alcanzar los objetivos propuestos, siendo éstos además coherentes con las metas últimas que nos hemos marcado y con las necesidades sociales detectadas, haciendo un uso eficiente de los recursos disponibles y satisfaciendo las expectativas de los distintos agentes implicados. En todo caso, el concepto calidad incluye como dimensiones importantes eficacia, eficiencia, pertinencia, satisfacción y equidad (Tiana, 2009: 117).

Por ello es que ante el intento de buscar estrategias para mejorar la calidad, se ha optado más bien por la identificación de algunos factores o ámbitos de incidencia que permitan impulsar cambios educativos en la dirección de las dimensiones mencionadas. Al respecto, la OCDE identifica cinco áreas clave para la mejora de la calidad educativa (Tiana, op. cit.):

- El diseño y desarrollo del currículo, puesto en conexión con los mecanismos de evaluación de los aprendizajes.
- La formación y desarrollo profesional de los docentes.
- La organización y funcionamiento de los centros educativos.
- La evaluación y supervisión del sistema educativo y de los centros.
- La disponibilidad y la utilización adecuada de los recursos necesarios.

A nuestro juicio resulta evidente que el trabajo en dichas áreas debe sustentarse en procesos de investigación educativa y en esfuerzos encaminados a la innovación, no solamente a la mejora de lo ya instituido. Y es en este sentido, en el de innovación o transformación de los paradigmas educativos imperantes, que ubicaríamos el tema de la integración de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en la educación, debido a que sostenemos que sólo si se propician usos innovadores de dichas tecnolo-

gías podrá incidirse en la mejora de la calidad educativa.

A pesar de las reformas curriculares de la última década que se precian de sus fundamentos en el constructivismo y que enarbolan como una de sus innovaciones principales la integración de las TIC, todavía estamos lejos de lo antes expresado. Al respecto, abunda la literatura que pone en manifiesto que los usos que se están dando a las TIC en la educación no van en la dirección de la mejora de la calidad en su acepción más amplia, sino sencillamente en hacer más eficiente lo que se ha venido haciendo tradicionalmente en las aulas. Sin pretender una generalización de resultados, dada la diversidad de contextos y experiencias, en algunos estudios conducidos en la región iberoamericana (Ramírez, 2006; Coll, 2007; Segura, Candiotti y Medina, 2007; entre otros) se encuentra un claro rezago no sólo en las posibilidades de acceso en condiciones de equidad al empleo de las TIC con fines educativos, sino particularmente en el sentido de sus usos pedagógicos. La pregunta obligada es si gracias a la introducción de las TIC se está propiciando un cambio profundo en los paradigmas educativos prevaletentes, en la forma y contenido de lo que se aprende, se enseña y se evalúa. Al parecer, en las condiciones actuales y de no mediar acciones a todos los niveles (político, educativo, económico), en nuestra región las TIC pasarán a ser un factor más de desigualdad que perpetúe el

círculo de exclusión social y educativa en que se encuentran atrapados muchos de nuestros niños y jóvenes, con la consecuente merma en la calidad de la educación que reciben.

En algunos estudios como los antes referidos (realizados en países como Chile, México, Colombia o España) se ha concluido que los profesores y alumnos en general, emplean las TIC para hacer más eficiente lo que tradicionalmente han venido haciendo, y sobre todo para recuperar información o presentarla. Por el contrario, los usos más constructivos e innovadores vinculados con el aprendizaje complejo, la solución de problemas, la generación de conocimiento original o el trabajo colaborativo, resultan poco frecuentes. También se ha encontrado que muchos profesores están experimentando una falta de seguridad técnica y didáctica en relación a la introducción de las TIC en el aula, dada la carencia de programas de formación docente apropiados y debido a que no se han logrado crear las condiciones favorables para su uso pedagógico. Con relativa frecuencia, los profesores muestran menor seguridad y una baja percepción de competencia o autoeficacia frente a las TIC en comparación a sus estudiantes. Y por otro lado, los estudiantes, aunque habilidosos en el uso instrumental de las tecnologías, distan mucho del perfil de usuarios críticos y estratégicos de dichas tecnologías en lo que atañe a los contextos de educación formal en que participan.

Resulta más que evidente que la integración de las TIC en el entorno escolar no es un proceso

sencillo ni lineal. De acuerdo con Marchesi (2007: 1) no basta con dotar de equipo de cómputo o servicios digitales a los centros educativos (lo que al parecer ha sido el tenor de las políticas adoptadas), sino que “es necesario tener muy en cuenta el contexto social y familiar de los alumnos, las condiciones de las escuelas, los modelos de enseñanza, aprendizaje y evaluación existentes, los programas y materiales informáticos disponibles y las competencias de los profesores”. Por otra parte, se requiere atender a una serie de factores vinculados con las áreas clave mencionadas antes por la OCDE, pero ubicando aquellas condiciones y principios educativos específicos que permiten la integración de las TIC en aras de promover la calidad educativa. En las secciones subsecuentes de este artículo se discutirán algunos de estos factores y principios educativos, relacionados con cuestiones como la integración de las TIC en el currículo, la necesidad de innovar los modelos educativos imperantes y de transformar los escenarios educativos actuales.

II. La integración de las TIC en el currículo: un asunto no resuelto

Coincidimos plenamente con Monereo y Pozo (2008: 110) cuando afirman que “tampoco basta con hacer pequeños ajustes... introduciendo los ordenadores y alguna otra tecnología para seguir desarrollando los mismos

currículos". No podemos negar que la estructura y organización curricular en prácticamente todos los niveles educativos sigue siendo fuertemente disciplinar, ya sea que se opte por asignaturas o por áreas de conocimiento. Y a pesar de que en la última década se habla de la proliferación del currículo por competencias, o por lo menos del fomento de las capacidades cognitivas y habilidades específicas de dominio, la realidad es que la lógica imperante en el diseño del currículo sigue siendo la mirada positivista que conduce al recorte disciplinar. O en todo caso, a una suerte de híbrido entre ésta y las buenas intenciones del llamado currículo para aprender centrado en el alumno. Podríamos incluso decir que no se ha logrado superar del todo al currículo enciclopedista, sobrecargado de contenidos factuales. Cuando los diseñadores curriculares o los docentes mismos enfrentan las tareas de selección, caracterización y organización de los contenidos curriculares y por ende la delimitación de los aprendizajes esperados y su evaluación, existe la tentación de "no renunciar a nada".

En el caso de la integración de las TIC en el currículo, algunos autores postulan que ello no debe conducir a conformar asignaturas o áreas diferenciadas, sino que es necesario darles un tratamiento de contenidos o ejes transversales. Esto implica que la inclusión de las TIC debería atravesar todo el currículo y estar presente de manera pertinente e integrada (infusionada o embebida como también se suele decir) con los

contenidos curriculares disciplinares y en estrecha relación con el fomento de las capacidades cognitivas de alto nivel.

No obstante, al parecer en este ámbito como en otros más, la noción de contenidos transversales ha corrido con poca fortuna, en el sentido de que dichos contenidos no se trabajan de manera sistemática, sino más bien esporádica o superpuesta, y se van dejando de lado en la enseñanza. Coll (2006) considera que tanto los objetivos como los contenidos transversales constituyen una propuesta muy novedosa, pero difícil de llevar a la práctica sin cambiar la actual organización disciplinar del currículo escolar. Y dado que no sería ni posible ni conveniente plantear dichos contenidos como asignaturas adicionales al currículo, de por sí ya sobrecargado, una opción más pertinente a su juicio sería que el currículo deje de plantearse en términos disciplinares y se trabaje realmente en términos de competencias y ámbitos de alfabetización. Esto implica un cambio de fondo, pues no se trata solamente de definir, por ejemplo, qué competencias de búsqueda de información deben fomentarse en la clase de Español de determinado grado o en la de Biología, sino concebir la estructura y organización misma del currículo de manera muy distinta a la actual. Y resulta claro que estos cambios también implican repensar las metodologías didácticas, las formas de evaluación, replantear escenarios y tiempos, etcétera.

En una línea similar, Monereo y Pozo (2008) afirman que hoy en día se cuestionan de fondo los sustentos epistemológicos del currículo tradicional. Por una parte, el mencionado recorte positivista de las disciplinas, pero al mismo tiempo la separación de la teoría y la práctica, así como la “cultura erudita” que sustenta dicho currículo. En la cultura erudita, base del currículo tradicional, resultaban incuestionables la verdad, la certidumbre, la veracidad, la autoridad o la credibilidad de los contenidos, sobre todo porque se planteaban como saberes de orden científico. Por el contrario, en el contexto de la sociedad del conocimiento, se considera que el conocimiento es relativo, inabarcable e inagotable, sujeto al devenir del cambio continuo, con una buena dosis de incertidumbre y conflicto de valores.

Por ello, los contenidos del currículo han dejado de concebirse como saberes inamovibles e incuestionables, para entender que pueden perder vigencia, que en su cualidad de saberes culturales resultan negociables, que deben seleccionarse mediante el consenso de la comunidad educativa, y que siempre responden a ciertos valores y fines. Al mismo tiempo, hay que reconocer que este relativismo enfrenta a los actores de la educación a que no siempre es fácil discernir entre lo efímero y lo razonablemente perdurable, o entre lo esotérico y lo científico. A nuestro juicio, actualmente atestiguamos una importante tensión entre las dos perspectivas referidas, y es por esto que

resulta difícil lograr consensos o por lo menos miradas más equilibradas en los debates en torno al currículo, su organización y estructura, o sobre la primacía de determinados fines y contenidos (¿qué es lo básico en el currículo?).

Sin embargo, como bien sabemos, la cuestión curricular no se circunscribe sólo al asunto de las estructuras curriculares formales (el currículo pensado), sino en el currículo en la práctica (el currículo vivido). Algunos autores defienden que los aspectos clave que implican un verdadero cambio en el currículo son aquellos que inciden en su práctica, en la transformación de mentalidades, formas de hacer e interactuar en los escenarios educativos e inclusive fuera de ellos. De hecho, sabemos que para que algo se convierta en una innovación debe responder a una demanda sensible en la sociedad y encontrar personas que la valoricen e impulsen, y ante todo, debe propiciar cambios sustantivos en procesos y prácticas socioculturales (UNESCO, 2005). Al respecto, un estudio muy ilustrativo es el de Ziegler (2003), quien entrevistó a profesores sobre la reforma curricular del nivel básico en el contexto bonaerense en los años noventa. Según esta autora, las reformas operan ciertas tecnologías para la regulación de los actores, entre ellas destaca la función de los documentos curriculares base; en esta investigación se encontró que se otorga a los docentes el papel de lectores de estos textos, es decir, funcionan como receptores del saber de los especialistas. Así, textos como los mencionados (los documentos

base) pretenden servir como herramientas de normalización de las prácticas docentes, pero no logran incidir, por lo menos de la manera esperada, en el quehacer escolar cotidiano. Encontramos así un ejemplo de cómo es que una serie de propuestas o modelos educativos, seguramente acordes a los avances y tendencias más promisorias en temas de currículo y didáctica, no logran convertirse en innovaciones en el aula, dado que no inciden en las prácticas de los actores, ya sea porque no responden a sus necesidades y problemas o bien porque no se logra su cabal comprensión y el costo cognitivo que representan es muy alto.

A esta idea de normalizar las prácticas de los docentes en torno al currículo base, le acompaña otra premisa, la de la estandarización del currículo. Aún cuando se argumenta que detrás de la idea de estandarizar contenidos y prácticas educativas –por ende sus resultados– subyace el deseo legítimo de asegurar determinados niveles de calidad educativa, su traducción en la práctica no ha dado los frutos esperados. Andy Hargreaves (entrevistado por Romero, 2008: 65) encuentra que las reformas curriculares por lo general han optado por la estandarización en detrimento de la creatividad, la flexibilidad, el sentido de comunidad y la escuela democrática e inclusiva:

Porque la estandarización significa concentración del poder en las burocracias, restringe la profesionalidad de los docen-

tes y socava la autonomía. Y además en realidad, alimenta la exclusión, porque no es posible que todos los alumnos alcancen los estándares. La estandarización significa uniformidad en el currículo, un currículo enfocado no en crear conocimiento, sino centrado en contenidos que puedan ser reproducidos y que en la práctica se concreta en la administración de muchas y toscas pruebas de evaluación sobre matemática y lengua básicas.

En relación al tema que nos interesa, los cambios esperados con la integración de las TIC al currículo, dicha integración debería vincularse con la innovación y conducir a la eventual transformación de determinados procesos socializadores, prácticas socioculturales y cognitivas. En el caso de las posibilidades de mediación que ofrecen las TIC, lo importante no será sólo acceder o poseer información sino transformarla en conocimiento, gracias a la localización, análisis, comunicación y compartición de contenidos (Coll, 2004-2005). En este orden de ideas, la inclusión de las TIC en el currículo sólo tendrá sentido si las tecnologías se emplean como herramientas al servicio del aprendizaje, si los estudiantes las emplean para aprender en formas imposibles de visualizar anteriormente, y si llegan a integrarse en la dinámica principal de las actividades educativas, tanto en episodios de enseñanza-aprendizaje presenciales como virtuales.

Pero ante todo, podremos hablar de una integración efectiva de las TIC en el currículo y la enseñanza cuando se logre cambiar el enfoque tecnocéntrico que parece predominar, donde el foco se ubica en la tecnología, no en el aprendizaje. Por ello es que para Sánchez (2001) la meta es lograr un uso invisible de las TIC para hacer visible el aprendizaje. Es decir, en la medida en que las tecnologías se tornen “invisibles”, el profesor y los estudiantes se apropiarán de ellas y las utilizarán en un marco situado en aprender. Así, la integración curricular de las TIC implica “embeberlas” en el currículo para un fin educativo específico, con un propósito explícito de aprendizaje.

III. La necesidad de generar escenarios y modelos educativos innovadores

Algunos especialistas en el tema ya han avanzado una mirada al futuro mediato de la educación tomando como referente los avances tecnológicos y su incorporación en las instituciones educativas. Al respecto, Newmann y Kyriakakis (2004), en la proyección que hacen de los escenarios educativos factibles para el año 2020, proponen una gama de posibilidades que ofrecerán los sistemas de inmersión remota, que permiten experiencias interactivas y estimulantes para los estudiantes, puesto que éstos y sus profesores pueden investigar, jugar,

explorar y aprender juntos, todo a la vez. Se crearán, a decir de estos autores, ambientes de aprendizaje muy dinámicos donde se podrán abarcar una diversidad insospechada de contenidos y proyectos escolares. El uso de aparatos especiales de realidad virtual, las videoconferencias interactivas, la consulta y elaboración de material multimedia por los mismos estudiantes, la navegación estratégica en Internet, el uso de maletas digitales y el contacto en tiempo real con expertos y estudiantes de otras regiones y países serían actividades cotidianas para el alumnado desde el nivel básico hasta el universitario.

Pero estas visiones del aula y los modelos de enseñanza a futuro, a decir de los especialistas, sólo serán posibles en la medida en que cambien los paradigmas educativos actuales y se logre la integración entre los avances y usos novedosos de las TIC con disciplinas como la pedagogía y la psicología del aprendizaje. La apuesta fuerte por una transformación educativa no descansa en la tecnología *per se*, sino en su aporte potencial en aras de un cambio de fondo de la vida cotidiana de los estudiantes en las escuelas, que incluye la innovación en los métodos de enseñanza, los materiales educativos y la evaluación, así como en el cambio radical de lo que hoy concebimos como espacio físico de aula y, por supuesto, la emergencia de nuevas demandas en asuntos como la capacitación y funciones del profesorado.

Posiblemente uno de los mayores retos que enfrenta la integración de las TIC en el currículo y la enseñanza sea el de revertir la tendencia a reproducir los modelos educativos propios de la educación transmisivo-receptiva. En otro documento hemos planteado que las TIC no pueden quedarse sólo en el nivel de “herramientas de enseñanza eficaz”, en el sentido de dispositivos físicos que ayudan a los alumnos a adquirir y practicar cúmulos de información o contenidos curriculares estáticos de manera más eficiente, sobre todo si el entorno de enseñanza-aprendizaje en su conjunto queda inalterado y no se ha transformado hacia una visión de construcción significativa y colaborativa del conocimiento (Díaz Barriga, 2005). Ante todo, hay que destacar el potencial de las TIC como instrumento mediacional del funcionamiento cognitivo, como sistema de construcción de significados o de transformación y creación de contenidos culturales. Pero al mismo tiempo hay que reconocer que esta última es la opción menos explotada en el diseño de experiencias educativas, en comparación al uso de las TIC como herramienta técnica eficiente.

En el caso de los modelos curriculares actuales, encontramos que en el currículo se promueve más el uso pragmático (las TIC como artefactos tecnológicos que permiten mayor eficiencia en lo que se hace, sobre todo la recuperación u organización de cúmulos de información) y mucho menos su uso epistémico (TIC

como herramientas de la mente, enfocadas a pensar e interpensar, a construir conocimiento en colaboración). Lo que al presente ha constituido un logro es el hecho de introducir en el currículo –con mayor o menor fortuna– la enseñanza de habilidades relativas a la búsqueda, selección, comprensión, organización, evaluación y comunicación de la información. Sin embargo, este esfuerzo no siempre desemboca con éxito en el desarrollo de la literacidad informativa, ni en un uso estratégico, crítico o seguro de los contenidos digitales y recursos tecnológicos que se ponen a disposición de los estudiantes (Cassany, 2006).

Si bien es cierto que podemos encontrar excelentes ejemplos de buena práctica así como literatura especializada y propuestas educativas modélicas alojadas en sitios web, todavía no es la práctica más común el empleo de las TIC como herramientas de la mente en la acepción plena del término acuñado por David Jonassen (2002). Es decir, todavía son relativamente pocos los casos donde la inclusión de las TIC se ha propuesto como tarea sustancial promover el desarrollo de capacidades intelectuales de orden superior o las competencias para la solución de problemas complejos, con miradas interdisciplinarias, orientadas a la investigación, la creación original o colaborativa del conocimiento, en la dirección de la creación de entornos inéditos, imposibles de pensar sin las TIC, que menciona César Coll (2004-2005). De aquí surge la necesidad de generar modelos

educativos innovadores, sin los cuales no puede pensarse una enseñanza de calidad soportada en las TIC.

En adición a lo anterior, el advenimiento de los recursos de la llamada web social plantea un escenario educativo caracterizado por un nuevo espacio de interacción social, y no simplemente por un medio de información o comunicación más. De acuerdo con Echeverría (2000: 18) este nuevo espacio social, cuyo mejor exponente es internet:

Tiene una estructura propia, a la que es preciso adaptarse: no es presencial, sino representacional, no es proximal, sino distal, no es sincrónico, sino multicrónico, y no se basa en recintos espaciales con interior, frontera y exterior, sino que depende de redes electrónicas cuyos nodos de interacción pueden estar diseminados en diversos países.

Es así que de estas propiedades y otras más se derivan cambios importantes para las interrelaciones entre los seres humanos, y en particular para los procesos educativos. En contraste con el entorno natural y el entorno urbano, éste es un tercer entorno –digital o telemático en palabras del autor– que no es únicamente un nuevo medio de información y comunicación, sino también un espacio para la interacción, la memorización, el entretenimiento y la expresión de emociones y sentimientos. Ello implica la necesi-

dad de desarrollar competencias específicas para desenvolverse eficientemente en dicho entorno; puede decirse incluso que las personas cada vez requerirán un mayor grado de competencia para actuar en él, por lo que es preciso diseñar experiencias educativas apropiadas y ajustadas. Una vez más, se refuerza la idea de que no es suficiente la adaptación o importación de las formas de enseñanza y contenidos habituales, sino que es necesaria una verdadera innovación en el currículo y la enseñanza si se busca congruencia con el concepto de calidad educativa expuesto al inicio de este documento.

De manera ideal, también es cierto que las TIC y en concreto la facilidad con que actualmente se puede acceder y disponer de determinados recursos digitales, otorga a docentes y alumnos un margen de maniobra distinto, pues éstos pueden convertirse ahora en productores de contenido, en diseñadores o por lo menos electores de experiencias educativas, trayectos formativos y contenidos curriculares en sí mismos (Reigeluth, 2000). Y ello abona en la dirección de la atención a la diversidad de intereses y estilos de aprendizaje, que a la vez puede incidir en la gestación de proyectos educativos situados en contextos específicos y por consiguiente, mucho más flexibles y pertinentes.

III.1. Niveles de integración de las TIC en el currículo y la enseñanza

Si bien los principios antes expuestos se encaminan a una integración de las TIC en el

currículo y la enseñanza con base en el ideal de un docente capacitado en la función de mediador y acompañante cognitivo, y en unos estudiantes con disposición y habilidades para el aprendizaje significativo y el estudio independiente, no se puede presuponer que se poseen *de facto* tales habilidades. Monereo y Pozo (2008) hacen una llamada de atención en ese sentido: hay que reconocer que en nuestros países, y en el rubro de las TIC en la educación, afrontamos una situación de exclusión en el acceso y una importante brecha sociocognitiva, que socava los ideales de una educación de calidad en condiciones de equidad. Hay que reconocer el hecho de que amplios sectores de la población han transformado sus formas de trabajar, de comunicarse y de pensar debido a la mediación de las TIC. Pero al mismo tiempo, muchos otros piensan y se relacionan con su realidad inmediata sólo esporádicamente o incluso sin dicha mediación tecnológica, y esto es una realidad en el ámbito educativo.

La integración de las TIC en el currículo y la enseñanza, en la acepción dada a dicha integración en este escrito, resultará viable en la medida en que se atienda a la existencia de dicha brecha sociocognitiva y se promuevan los usos epistémicos de las tecnologías, no sólo los pragmáticos o instrumentales. Si estamos de acuerdo con el supuesto de que las herramientas con que manejamos nuestro entorno transforman el mundo que nos rodea, las prácticas

de quien las utiliza y las formas de proceder y procesar el pensamiento, de comunicarnos y aprender, podremos entender que la exclusión del empleo de las TIC con fines educativos representa un factor que merma la calidad de la educación para todos. Tenemos que cuestionar si las experiencias educativas encaminadas a la incorporación de las TIC en la educación permiten la internalización de modos y herramientas simbólicas, es decir, si las tecnologías están cubriendo su función de herramientas de la mente (*mindtools*), a manera de prótesis cognitivas que acaban naturalizándose y haciéndose “invisibles”. Hemos argumentado antes que el interés en el empleo de las TIC en la educación reside en su potencial para generar formas de representación inéditas de los fenómenos y en la posibilidad de potenciar la actividad intelectual y las habilidades de los alumnos. Pero al mismo tiempo, la literatura en el tema indica que los usos educativos predominantes de las tecnologías no parecen estar alcanzando los ideales educativos plasmados por los autores que hemos revisado.

Hay que acotar, por una parte, que el proceso de integración de las TIC en el currículo y la enseñanza no es sencillo ni lineal y requiere de condiciones propicias para lograrse. Algunos autores han identificado diversos momentos o etapas relativas a dicha integración (v. Jonassen, 2002; UNESCO, 2008; Fundación Piedrahita, 2010; Hernández, 2009). A grandes rasgos, se pueden identificar las siguientes etapas:

- *Preintegración*: donde ocurre un uso básico de las TIC como herramientas para adquirir y organizar la información, pero no hay todavía un sentido pedagógico en su empleo; básicamente se orientan a hacer más eficiente la productividad profesional del docente.
 - *Integración básica*: cuando el docente decide apoyarse en las tecnologías para proporcionar información a sus estudiantes, pero sucede que es él mismo quien controla el equipo, los usos básicos inciden en apoyos al exponer empleando diapositivas, multimedia, videos, simulaciones. El papel del alumno es más bien receptivo, lo que se busca en una “mente informada”.
 - *Integración media*: las TIC fungen como apoyo técnico para la elaboración de los trabajos que los alumnos ya venían haciendo; por ello se enfatiza el uso de una suite de oficina (procesador de textos, hoja de cálculo, diapositivas para presentaciones) y de medios electrónicos de consulta. Subyace la metáfora de una “mente auxiliada”
 - *Integración avanzada*: se trabaja mediante proyectos, actividades o unidades didácticas que emplean las TIC para el logro de aprendizajes vinculados a los contenidos del currículo y se establecen objetivos educativos referidos a la promoción de habilidades cognitivas y del pensamiento. Los alumnos participan activamente en dichas actividades; subyace la metáfora de la “mente amplificada”. Los docentes no sólo conocen una variedad de aplicaciones y herramientas tecnológicas específicas, sino que tienen la capacidad de generar propuestas didácticas, flexibles, situadas en contexto, basadas en el aprendizaje por problemas y proyectos.
 - *Integración experta*: Los estudiantes interactúan y toman decisiones en ambientes de aprendizaje constructivistas enriquecidos por TIC. Se tiene como meta promover la actividad constructiva conjunta en comunidades de práctica. Subyace una metáfora educativa de orientación sociocultural, que propugna por el fomento de la “mente distribuida”. En este caso, los docentes deben tener la capacidad de diseñar comunidades de conocimiento soportadas en las TIC, tendientes a la innovación pedagógica y al fomento del desarrollo del aprendizaje complejo y las habilidades de los estudiantes.
- Es evidente que lo deseable es lograr la integración de las TIC en los procesos educativos y curriculares previstos en las dos últimas etapas. No obstante, los resultados de los estudios referidos en la sección anterior apuntan en la dirección de una integración básica o elemental de las tecnologías, por lo que los retos son considerables. Aunque se reconoce la necesidad de disponer de equipos de diseño curricular e instruccional donde convergen especialistas diversos (diseñadores instruccio-

nales, expertos en tecnologías informáticas, didactas, psicólogos, etcétera), la responsabilidad última en la integración en la práctica y el fomento de las competencias informacionales en los alumnos se suele depositar en los profesores. Casi todos los autores que hemos revisado plantean que la integración de las TIC en el aula depende ante todo de la capacidad de los maestros para estructurar y/o gestionar ambientes de aprendizaje enriquecidos, en donde requieren fusionar los usos más creativos e inteligentes de las TIC con las pedagogías más innovadoras. Pero esto será posible sólo si los contextos educativos en donde se desenvuelven facilitan las condiciones, soporte e infraestructura requeridos. El tema de la formación docente para la adquisición de las competencias requeridas en este ámbito rebasa los límites de este escrito, pero en pocas palabras, no podemos dejar de decir que se requiere la apertura de espacios en los que los profesores sean partícipes y co-autores de proyectos de enseñanza innovadores, y no sólo aplicadores de programas y materiales pensados por otros, ajenos a sus necesidades y contexto.

En el caso de los propios estudiantes, podemos plantear un desafío similar, desde el momento en que se afirma que los diseñadores de la instrucción no serán únicamente los docentes o los expertos en diseño educativo y tecnologías, sino los propios alumnos-usuarios. Se espera que éstos participen cada vez más en los procesos de toma de decisiones

respecto al diseño de la educación que reciben, los métodos con los que estudian, los contenidos que les interesa trabajar y las opciones de evaluación del aprendizaje disponibles. Reigeluth (2000) postula que una buena parte de lo que se integra en un diseño educativo debería estar hecho o al menos decidido por los propios alumnos en el curso mismo de la acción, mientras están aprendiendo.

IV. Principios de diseño educativo para la integración de las TIC con un enfoque centrado en el aprendizaje de los estudiantes

En muchos proyectos donde se pretende innovar la educación a través de la integración de las TIC, el punto de partida es reconocer que el conocimiento se convierte en el elemento central de la actual dinámica social y se ubica en el corazón del diseño de los nuevos modelos educativos. Pero al mismo tiempo, hemos comentado que la visión que acompaña la introducción de las TIC presupone con frecuencia que el avance social o educativo se basa sólo en los progresos tecnológicos, dejando de lado el asunto de la exclusión social e inequidad que se propicia cuando dicha integración no toma en cuenta una apuesta por un modelo basado en el desarrollo humano y sostenible, el respeto a la diversidad y la educación para todos.

En este apartado recuperamos algunos principios de diseño educativo acordes a las ideas que hemos ido desarrollando en el escrito. En las secciones precedentes se planteó que resulta indispensable crear diseños educativos flexibles, centrados en el aprendizaje del alumno y en la construcción conjunta del conocimiento, no en la transmisión de información declarativa. Al respecto, McCombs y Vakili (2005) definen *centrado en el aprendizaje* de los estudiantes desde una doble perspectiva: la persona que aprende (sus experiencias, perspectivas, intereses, necesidades, etc.); y los procesos de aprendizaje mismos (con base en el mejor conocimiento disponible acerca de cómo aprende la gente y de las prácticas de enseñanza más efectivas para promover altos niveles de motivación, aprendizaje y desempeño para todos los aprendices).

Reigeluth (2000) coincide con Hargreaves: el paradigma actual del currículo y de la enseñanza se basa aún en la estandarización y se tiene que dar un cambio importante hacia la formación de personas que tomen iniciativas y hagan honor a la diversidad. Por otra parte, los enfoques y estrategias provenientes de la enseñanza situada, con sustento en el paradigma sociocultural, la cognición situada y el *cognitive apprenticeship* (basado en la metáfora del aprendizaje tradicional de los oficios), las diferencias entre el conocimiento del experto y del novicio, el aprendizaje en comunidades de práctica, están impactando sustan-

cialmente el diseño educativo, tanto a nivel del currículo como de la instrucción y hacia allá apunta el diseño de entornos de aprendizaje tanto presenciales como virtuales (Díaz Barriga, 2005). La tendencia actual apunta hacia el diseño de entornos de aprendizaje donde se trabaje en modalidades híbridas o mixtas (*blended learning*), donde se intercalen episodios de enseñanza grupal presencial con tutoría individualizada y en grupos pequeños, trabajo cooperativo para el debate y construcción conjunta del conocimiento y la generación de todo tipo de proyectos y producciones innovadoras, en conjunción con interacciones virtuales o a distancia.

Estas propuestas coinciden con lo postulado en la noción de *aprender a aprender*, que representa un fuerte desafío educativo desde el punto de vista del fomento al desarrollo cognitivo de las personas. Para Tedesco (2003: 6) éste es precisamente el objetivo más importante, que está en la base de las actuales tendencias pedagógicas, y a su juicio, pone el acento en los fenómenos metacurriculares. Sin desconocer la importancia que tienen los contenidos específicos sobre determinadas áreas de la realidad, en dichas propuestas destaca el interés por fomentar el conocimiento de orden superior, es decir, el conocimiento sobre el conocimiento. El concepto de meta-curriculum se refiere precisamente a éste último: el conocimiento acerca de cómo obtener conocimiento, acerca de cómo pensar:

El papel de la educación y del conocimiento en la formación del ciudadano implica incorporar en los procesos educativos una mayor orientación hacia la personalización del proceso de aprendizaje, hacia la construcción de la capacidad de construir aprendizajes, de construir valores, de construir la propia identidad.

El punto focal del diseño educativo de situaciones y materiales didácticos, así como de recursos para la evaluación, será la previsión de interacciones constructivas que tomen en cuenta los elementos del triángulo didáctico: los agentes educativos, los participantes y los contenidos o saberes culturales sobre los que se opera, considerando las posibilidades y restricciones de los instrumentos semióticos incluidos en un sistema o entorno educativo determinado.

Se han identificado una serie de principios y prácticas educativas que es importante desarrollar en los entornos educativos en línea o en aquellos donde se ha previsto la integración de las TIC en el proceso de enseñanza aprendizaje y en la evaluación. Estos principios educativos ponen el acento en la transformación del acto educativo en la dirección de la flexibilidad, la atención a la diversidad, el fomento del conocimiento de orden superior y el uso estratégico y responsable de todo tipo de medios y tecnologías –no se restringe a las mediáticas y telemáticas. A continuación se sintetizan algunos de los principios más relevantes (Hannafin,

Land y Oliver, 2000; Reigeluth, 2000; Duffy y Cunningham, 2001; McCombs y Vakili, 2005; Díaz Barriga, 2005).

- Se requiere desarrollar la alfabetización digital o tecnológica en los alumnos –y en sus profesores– vinculada a estrategias de pensamiento de alto nivel a través de la búsqueda, cuestionamiento y descubrimiento de una variedad de recursos, fuentes y usos apropiados de la información obtenida vía electrónica.
- El currículo y la enseñanza requieren una organización con base en ambientes de aprendizaje abiertos, donde se fomente el razonamiento divergente y las perspectivas múltiples; los alumnos deben poder escoger entre una variedad de métodos, recursos y actividades.
- La enseñanza se debe poder adaptar a ritmos personalizados, trayectos flexibles y alternativos; los alumnos podrán trabajar en una experiencia educativa hasta que alcancen unos niveles adecuados de logro o desempeño.
- Se deben privilegiar tareas que impliquen procesos cognitivos superiores y que tengan relevancia social, necesarias para solucionar problemas en campos complejos, cambiantes, inciertos.
- Hay que proporcionar los medios para que los aspectos relevantes del proceso de aprendizaje de los alumnos (por ejemplo,

el pensamiento estratégico) sean objeto de reflexión y se fomente la autorregulación y metacognición (i.e. a través de bitácoras y diarios, reflexiones en los portafolios electrónicos de los alumnos, auto y co evaluaciones).

- Hay que proporcionar a los alumnos el acceso a datos reales, a expertos en los campos de estudio y a tareas relevantes del mundo real (i.e. mediante simulaciones virtuales potentes, casos y bases de datos reales, recursos multimedia, sitios web creados ex profeso, inclusive por los propios estudiantes).
- Es importante involucrar activamente a los estudiantes en la discusión de casos, la solución de problemas, la participación en proyectos y actividades generativas y experienciales, que permitan la colaboración, el diálogo y la construcción del propio conocimiento (i.e. proyectos colaborativos en comunidades web, viajes virtuales o *v-trips*, *webquests*, entre otros).
- Proporcionar oportunidades de contacto personal y desarrollar actividades en línea con fines tanto académicos como comunicativos y sociales para fomentar un sentido de comunidad y reducir los sentimientos de aislamiento (implica la creación de espacios electrónicos dedicados tanto a la interacción académica como social, (i.e. foros y chats académicos, videoconferencias interactivas, círculos de estudio, clubes

y redes estudiantiles, torneos y juegos en línea, libros y álbumes electrónicos elaborados por los grupos de alumnos, servicio electrónico de mensajes sociales, blogs y wikis propuestos por los estudiantes, videojuegos para aprender, etc.).

- Permitir que los estudiantes con apoyo de sus asesores creen portafolios electrónicos y otro tipo de evaluaciones auténticas que den cuenta del nivel de logro y habilidades adquiridas, e introducir recursos de autoevaluación y rúbricas que permitan definir y evaluar no sólo los aspectos cuantitativos sino cualitativos de la participación y el aprendizaje virtual.
- Proporcionar una realimentación y evaluación continua al estudiante así como la oportunidad de tomar decisiones y elegir alternativas en un ambiente estimulante que le proponga desafíos constantes pero abordables.
- Atender a las diferencias y necesidades individuales de los estudiantes con apoyo en materiales instruccionales en formatos electrónicos no lineales, con la opción de optar por múltiples caminos a través de textos, gráficos, video, animación, etc. contemplando trayectorias flexibles y con las adaptaciones curriculares apropiadas para estudiantes con capacidades diferentes.
- Considerar distintos niveles de tutoría y asesoría así como formas de organización y participación en la comunidad de apren-

dizaje en línea, en función de las necesidades, intereses y avance mostrados por los participantes. En buena medida, se requiere que el profesorado o los agentes educativos desarrollen las competencias para funcionar como *coach* o acompañante cognitivo.

- La evaluación –en congruencia con la enseñanza– abarcará el *saber*, el *saber hacer* y el *ser*; se centrará en el desempeño y competencias adquiridas, en la valoración de tareas generativas y en el seguimiento de procesos y mecanismos de autorregulación. Será importante explorar, más allá de la información declarativa, si se ha logrado el aprendizaje complejo o conocimiento de orden superior antes mencionado. Las propuestas e instrumentos de evaluación auténtica (i.e. los portafolios digitalizados, blogs, bitácoras, páginas personales y colectivas, rúbricas, entre otros) se perfilan como opciones potentes para explorar y valorar lo anterior.
- Se plantearán situaciones de autoevaluación y coevaluación encaminadas a desvelar qué habilidades específicas y disposiciones o actitudes se manifiestan en la forma de competencias sociofuncionales e informativas complejas. Se dará una fuerte expansión de sistemas instruccionales en áreas no sólo cognoscitivas y disciplinares, sino en desarrollo emocional, del carácter (personal-moral) y social.

V. Conclusiones

La mejora de la calidad educativa necesariamente plantea la necesidad de crear nuevos escenarios para la enseñanza y la docencia. Aunque para algunos esto se traduce en la incorporación poco reflexiva de novedades educativas o de tecnología de punta –pantallas y periféricos, aulas y campus virtuales de lo más sofisticado– desde una perspectiva psicoeducativa, lo más importante es desentrañar y potenciar los nuevos lenguajes y formas de interacción, las nuevas funciones e identidades que surgen en el proceso educativo.

La integración de las TIC en los escenarios educativos ha sido guiada más por los avances en la tecnología que por el conocimiento emanado de la psicología del aprendizaje mediado por dichas tecnologías, o por propuestas didácticas situadas en contextos educativos soportados en las mismas. No obstante, si queremos promover una educación de calidad en este ámbito, la apuesta debe ser por el uso de las TIC en aras de la promoción del conocimiento de orden superior, la construcción colaborativa del conocimiento, la enseñanza basada en la solución de problemas y la conducción de proyectos situados de relevancia personal y social. No tiene sentido la integración de las TIC en el currículo y la enseñanza como un contenido curricular más; su incorporación requiere aprovechar al máximo su potencial como instrumento cognitivo para pensar, interpensar y comunicarse.

Las TIC sólo tienen sentido desde lo que ocurre en el aula, y hay que valorar cómo es que las herramientas tecnológicas son utilizadas por profesores y alumnos cuando enseñan y aprenden en relación con unos contenidos y en un contexto educativo determinado. Por ello se requiere un cambio desde una concepción centrada en las TIC a una concepción centrada en aprender con las TIC, de tal manera que su incorporación en el currículo tiene que dejar de verse como un apéndice o un elemento superpuesto más.

Para arribar a una etapa de integración avanzada de las TIC en la educación, se requiere trabajar mediante aprendizaje por proyectos y situaciones-problema auténticas, ligados al currículo pero centrados en los alumnos, mientras que una integración experta requiere de la creación de ambientes constructivistas de aprendizaje enriquecidos con TIC. Dichos ambientes necesitan poseer ciertas características: ser activos, constructivos, colaborativos, intencionales, complejos, contextuales, conversacionales y reflexivos (Jonassen, 2002).

En los escenarios educativos se requiere enfatizar la construcción conjunta de conocimiento, no sólo la adquisición de información. Los especialistas coinciden en que para lograr lo antes dicho, tenemos que transformar las prácticas educativas prevaletentes; hay que arribar a un nuevo paradigma educativo, en el que se dejará a los alumnos una fuerte iniciativa –aprendizaje autodirigido y fomento de la

autonomía, desarrollo de la agencia y la autorregulación– por lo cual se requiere incorporar modelos y estrategias de educación facultadora y para la vida.

La integración exitosa de las TIC en la educación es un camino posible y deseable, en la medida en que conduzca a una transformación de estructuras, mentalidades y prácticas educativas. En el futuro inmediato está el reto de definir el tipo de competencias que hay que desarrollar en docentes y estudiantes y proponerlos como ámbitos de alfabetización claves en los escenarios educativos. También requerimos pensar otras formas de organización de los contenidos curriculares; la exploración de vínculos interdisciplinarios en torno a ejes de problemática es una opción promisoría. Nos queda mucho camino por recorrer, es cierto que se requiere una mirada de innovación, pero no como implantación de novedades educativas, tampoco como estandarización, sino como resultado de atender a las necesidades y prioridades de los actores educativos y de sus comunidades.

Referencias bibliográficas

- Cassany, D. (2006): *Tras las líneas. Sobre la lectura contemporánea*. Anagrama, Barcelona.
- Coll, C. (2004-2005): "Psicología de la Educación y prácticas educativas mediadas por las tecnologías de la información y la comunicación: Una mirada constructivista". *Sinéctica*, nº 25, agosto 2004-enero 2005, Sección Separata, 1-24.
- Coll, C. (2006) "Cada vez que ha habido cambio curricular, ha sido como resultado de un debate ideológico y no del análisis de las evaluaciones. Entrevista a César Coll. *Docencia*, 29, agosto pp. 30-39.
- Coll, C. (2007): *TIC y prácticas educativas: realidades y expectativas*. Ponencia magistral presentada en la XXII Semana Monográfica de Educación, Fundación Santillana, Madrid, España. En <http://www.oei.es/tic/santillana/coll.pdf>
- Díaz Barriga, F. (2005.): "Principios de diseño instruccional de entornos de aprendizaje apoyados con TIC: Un marco de referencia sociocultural y situado". *Tecnología y Comunicación Educativas*, 41, pp. 4-16. En: <http://investigacion.ilce.edu.mx/st.asp?id=1515>.
- Duffy, T.M, y Cunningham, D.J. (2001): Constructivism: Implications for the design and delivery of instruction. *The Handbook of Research for Educational Communications and Technology*. En: <http://www.aect.org/Intranet/Publications/edtech/07/index.html>.
- Echeverría, J. (2000): "Educación y tecnologías telemáticas". *Revista Iberoamericana de Educación*, 24, pp. 17-36.
- Fundación Piedrahita (2010): *Un modelo para integrar las TIC al currículo escolar*. En: <http://www.eduteka.org/modulos.php?catx=8&idSubX=251>.
- Hannafin, M., Land, S. y Oliver, K. (2000): Entornos de aprendizaje abiertos: Fundamentos, métodos y modelos. En: Ch. Reigeluth (Ed.). *Diseño de la instrucción. Teorías y modelos* (Parte I, p.p. 125-152). Madrid: Aula XXI Santillana.
- Hernández, G. (2009): "Las TIC como herramientas para pensar e interpensar: Un análisis conceptual y reflexiones sobre su empleo", en F. Díaz Barriga, G. Hernández y M. A. Rigo (comps.), *Aprender y enseñar con TIC en educación superior: contribuciones del socioconstructivismo* UNAM, México, cap. 1, pp. 18-62.
- Jonassen D. (2002): *Computadores como herramientas de la mente*. En: <http://www.eduteka.org/modulos.php?catx=9&idSubX=272&id=78&art=1>.
- Marchesi, A. (2007): "Tecnologías de la información en la educación iberoamericana". *Diario El País*, 19 de noviembre de 2007. En: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article1386>
- McCombs, B. y Vakili, D. (2005): "A learner-centered framework for e-learning". *Teachers College Record*, 107 (8), pp. 1582-1600.
- Monereo, C. y Pozo, J. I. (2008): "El alumno en entornos virtuales. Condiciones, perfiles y competencias", en C. Coll y C. Monereo (eds.), *Psicología de la Educación Virtual*. Morata, Madrid, (cap. 4, pp. 110-131).
- Newman, U. y Kyriakakis, Ch. (2004): *Visiones 2020: El aula de clase*, en: <http://www.eduteka.org/Visiones6.php>
- Ramírez, J. L. (2006): "Las tecnologías de la información y de la comunicación en la educación de cuatro países latinoamericanos". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 11 (28), pp. 61-90.
- Reigeluth, Ch. (2000): "¿En qué consiste la teoría de diseño educativo y cómo se está transformando?", en *Diseño de la instrucción. Teorías y modelos*. Aula XXI Santillana, Madrid, I Parte, pp. 15-40.
- Romero, C. (2008): "El cambio educativo: entre la inseguridad y la comunidad". Entrevista a Andy Hargreaves. *Propuesta Educativa*, 27, junio, pp. 63-69.
- Sánchez, J. (2001): *Aprendizaje visible, tecnología invisible*. Dolmen Ediciones, Santiago.

- Segura, M., Candiotti, C. y Medina, C. J. (2007): *Las TIC en la educación: Panorama internacional y situación española*. Documento básico de la XXII Semana Monográfica de Educación, Fundación Santillana, Madrid, España. En: <http://www.oei.es/tic/xxiisantillana.htm>.
- Tedesco, J.C. (2003): *Los pilares de la educación del futuro*. Fundación Jaume Bofill/FUOC, Barcelona. En: <http://www.uoc.edu/dt/20367/index.html>.
- Tiana (2009): "Calidad, evaluación y estándares: algunas lecciones de las reformas recientes", en A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (coords.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Colección Metas Educativas 2021 OEI/ Fundación Santillana, Madrid, pp. 113-123.
- UNESCO (2005): *Hacia las sociedades del conocimiento. Informe mundial*. París: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. En: http://www.flasco.edu.mx/colaboratorio/pdf/colaboratorio_unesco.pdf.
- UNESCO (2008): *Estándares de competencia en TIC para docentes*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París.
- Ziegler, S. (2003): Los docentes como lectores de documentos curriculares. Aportes para el análisis de la recepción de la reforma curricular de los años noventa en Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8, pp. 653-677.

Valores sociales e inclusión educativa. Cuatro tesis para una discusión

Resumen:

Tanto en la concepción de los sistemas educativos como en la formulación de las políticas nuestras observaciones de la realidad han estado predeterminadas por los cuatro paradigmas aquí enunciados: i) Aceptar como normal la existencia de dos sistemas educativos de diferente calidad: estatal y privado; ii) Definir al educador como docente; iii) Darle prevalencia a los enfoques pedagógicos de naturaleza frontal y magistral; iv) Valorar la inteligencia como un bien privado, individual y de supremacía sobre los otros. Las tesis buscan reunir algunos elementos para proponer otros paradigmas que facilite la conformación de nuevas estrategias de inclusión y al mismo tiempo nuevas formas de ver nuestro fenómeno educativo: a) Hacer de la educación un bien público; b) Definir al educador como el profesional del aprendizaje que es capaz de rendir cuentas a la sociedad; c) Darle prevalencia a los enfoques pedagógicos de aprendizaje en grupo colaborativo y cooperativo; d) Valorar la inteligencia como un bien para el altruismo, la solidaridad y el cuidado.

Palabras clave:

paradigmas educativos, inclusión educativa, altruismo cognitivo, aprendizaje cooperativo, educador como profesional, rendición de cuentas

Abstract:

In the design of educational systems and the formulation of policies, our observations of reality have been predetermined by the following four paradigms: i) Accept as normal the existence of two different educational systems of quality: state and private; ii) Define the educator as a

teacher; iii) Prioritize pedagogical approaches based on frontal and masterly nature; iv) Assess the intelligence as a private good, individual and supremacy over others. These are looking to collect some items to propose alternative paradigms with the propose to facilitate the formation of new strategies for inclusion and at the same time, new ways of understanding our educational phenomenon: a) Transform the education into a public good; b) Define the educator as a learning professional that can be accountable to society; c) Prioritize pedagogical approaches that focus on collaborative and cooperative learning; d) Assess intelligence as a value for altruism, solidarity and care.

Keywords:

educational paradigms, inclusive education, cognitive altruism, cooperative learning, educator as a professional, accountability

Valores sociales e inclusión educativa. Cuatro tesis para una discusión

I. Algunas consideraciones sobre la inclusión

La inclusión educativa como un propósito ético y político es un enunciado aceptado por todos los sistemas educativos de América Latina. La inclusión se define de múltiples maneras relacionadas entre sí: educación gratuita para todos; igualdad de oportunidades para todos; todos los niños en la escuela; calidad educativa para todos. Pero al mirar las estadísticas y los informes de la UNESCO vemos que los esfuerzos de nuestros países son fallidos o insuficientes para alcanzar estos propósitos inclusivos. ¿Cuáles son los obstáculos que nos impiden alcanzar estos propósitos?

El cambio ocurre cuando cambian las transacciones, es decir, cuando se modifican las formas de intercambiar bienes, servicios, valores y símbolos entre las personas o entre

las organizaciones. Y las transacciones cambian cuando se modifican las arquitecturas sociales, culturales o institucionales que hacen posibles esos intercambios. Antes de Internet una de nuestras formas (arquitectura) de intercambiar mensajes eran las cartas, hoy es el e-mail. Los contenidos quizás siguen siendo los mismos pero al cambiar la arquitectura de intercambio hemos cambiado nuestras vidas. Pero a su vez, las arquitecturas transaccionales se diseñan o se conservan de acuerdo a los paradigmas y creencias que rigen nuestra forma de ver el mundo y que nos convierte en el observador que somos de la realidad. Solo revisando y cambiando estas creencias o paradigmas podemos cambiar nuestra forma de ver el mundo. El mundo cambió para todos cuando se aceptó que la tierra era redonda, cambió el paradigma de ver la realidad. Identificar y someter a discusión cuatro de esos

paradigmas o creencias que impiden alcanzar los objetivos de inclusión es el propósito de este artículo. Para facilitar la comprensión se procederá a desarrollarlas en forma de tesis.

II. Las cuatro tesis

Tesis 1: Hacer de la educación un bien público es condición necesaria para la inclusión educativa. No es posible alcanzar la inclusión mientras la educación no sea considerada un bien público por todas las sociedades de América Latina.

Un bien es público cuando conviene a todos de la misma manera para su dignidad. El agua es un bien público cuando la calidad del agua que llega a una mansión en el barrio alto es de la misma calidad que la que llega a la casa más pobre de una zona marginada. Si son de distinta calidad, el agua ya no es un bien público porque no conviene a todos de la misma manera. Será entonces un bien corporativo que se distribuye de una calidad para unos y de menor calidad para otros.

El hecho que un bien sea estatal no garantiza que sea público, aunque todo bien estatal debería ser siempre público, esto es, llegar a todos los ciudadanos de la misma manera y con la misma calidad. En América Latina existe educación estatal y educación privada pero no hemos aún construido un sistema público de educación: un sistema educativo en donde

todos los niños y jóvenes de una sociedad puedan lograr los aprendizajes públicamente esperados y que reciban todos los mismos reconocimientos económicos sociales y simbólicos por esos aprendizajes, independientemente de si el establecimiento en donde estudia es estatal o privado.

En Brasil un ex-jugador de la selección brasileña lo decía con una imagen muy precisa: *"En Europa, en donde ganaba mucho dinero jugando fútbol, aprendí lo que era la educación pública: a la escuela que iba mi hijo era la misma a la que iba la hija de la señora que trabajaba en mi casa"*.

Las sociedades latinoamericanas (excepto Cuba) hemos aceptado como normal (como paradigma) tener una educación de dos calidades (estatal y privada) y de reconocimientos sociales distintos, lo cual fractura e impide la integración social y la inclusión. No es incluyente estar en el sistema recibiendo oportunidades, aprendizajes y reconocimientos de menor calidad.

El ex-ministro de Educación de Brasil, Cristóbal Buarque, ha sugerido que para superar esta dualidad de dos sistemas de dos calidades se debe promulgar una ley por la cual todos los líderes de alto nivel públicos y privados (Presidente y senadores, ministros, presidentes de compañías nacionales y multinacionales, directores de organismos del tercer sector, rectores de colegios, gerentes, etc.) para poder ejercer sus cargos deben tener sus hijos matriculados en

el sistema estatal. Así todas las decisiones de política y los juicios de los líderes sobre el sistema educativo implicarían a los hijos y familia de dichos líderes, lo cual facilita evolucionar de un sistema estatal de baja calidad a un sistema público estatal de alta calidad. *La educación sería entonces un bien público.*

Esta tesis no supone la negación o desaparición del sistema privado. Al contrario al sistema privado le conviene un sistema estatal de alta calidad para garantizar la existencia de un sistema privado de alta calidad. Cuando los servicios de educación estatal se deterioran en calidad comienzan a existir los colegios privados de baja calidad.

Tesis 2: La inclusión educativa requiere una nueva definición de la profesión de los educadores y que estos rindan cuentas (accountability) a la sociedad sobre su trabajo.

Entendemos un profesional como una persona que posee los conocimientos, tradiciones, destrezas, ritos, mitos, valores e instrumentos que le permiten, a esa persona, solucionar sistemáticamente un problema relevante para la sociedad. Es la capacidad de solucionar sistemáticamente un problema relevante lo que le da la relevancia a una profesión. Un buen ejemplo es un futbolista: Messi es un profesional altamente valorado y cotizado en millones de euro, y, aunque no fue a la universidad y no tiene diplomas, resuelve sistemáticamente un problema altamente relevante para la sociedad: anotar goles en los partidos de fútbol! Y como cada partido es

visible al público asistente y televidente, él está siempre rindiendo cuentas de su trabajo (*accountability*) a sus seguidores. Es el tipo de problema que se resuelve y la rendición de cuentas lo que le da valor a una profesión.

En el imaginario de la vida diaria, en las conversaciones de familia o de café, los educadores son definidos como docentes y así se autodefinen muchos educadores y las organizaciones gremiales. Si usted pregunta a una persona, al azar, en qué consiste la profesión del educador le dirán: “dar o dictar clase”, ser docente, la docencia. Es muy poco probable que le responda que el educador es el profesional que responde y garantiza por el aprendizaje pertinente y oportuno a cada generación de una sociedad.

El sistema educativo convirtió a los educadores en docentes: su unidad de trabajo es la clase, se paga por clases, se planifican clases, se supervisan clases, etc. y los informes de los educadores (*su accountability*) es sobre clases. La creencia existente que dar clases es fácil, “cualquiera puede dar una clase”, demerita el trabajo del educador y por lo mismo no se le pide cuentas sobre si los niños aprenden o no... pero eso sí, “¡no puede faltar a clase!”. Aun más, si los niños no aprenden, la sociedad culpa al niño del fracaso... los responsables de no aprender son los alumnos, no los profesionales de la educación.

La inclusión demanda que el responsable de no-aprendizaje sea el educador. Y esto por una

razón obvia: toda persona, niño o adulto, puede aprender cualquier cosa si hay motivación y un método adecuado. Cuando alguien no aprende está fallando una de las dos cosas o ambas; entonces la decisión no es culpar al alumno del fracaso, sino cambiar el método o los mecanismos de motivación o ambos. Desde este análisis, un buen educador es un profesional que para garantizar el aprendizaje tiene un claro norte *ético* acerca de la dignidad humana, conoce y domina un conjunto de *sistemas de motivación* que puede usar según edades y situaciones de los alumnos y tiene un espectro grande de *diferentes métodos* para aplicar según variaciones de los contextos de aprendizaje.

La docencia es solo una estrategia profesional (como lo es la consulta para el médico) pero no define la profesión. *La profesión del educador es garantizar que cada generación de niños y jóvenes aprendan lo que tienen que aprender en el momento que lo tienen que aprender y que lo aprendan en felicidad y solidaridad.* La sociedad no paga para que les den clases a los alumnos, paga para que los niños aprendan ya sea a través de clases, teatro, circo, música, juego, etc. La clase es solo una alternativa estratégica para poder aprender (y no siempre la mejor), pero ella sola no define la profesión.

Que la sociedad pueda verificar fácilmente ese producto llamado aprendizaje ético, útil, pertinente, oportuno y de alta calidad para *todos* sus estudiantes es una condición fundamental

para poder tener una educación inclusiva que garantice el aprendizaje integral para todos.

La inclusión requiere un cambio de paradigma en la visión de la profesión del educador. Esto se puede ir logrando a través de dos instrumentos:

- a) Analizando e interpretando las pruebas y exámenes de estado e internacionales desde un punto de vista inclusivo. Siguiendo el principio de John Nash, el Premio Nobel de Economía, toda clasificación de excelencia es excluyente a no ser que sea totalizante. Un premio de excelencia para un alumno es excluyente, pero una vacuna para prevenir el AH1N1 debe ser excelente porque es para todos. Por eso los bienes públicos deben ser de excelentes calidad porque son para todos; así la excelencia es incluyente. El actual modelo de publicar en los periódicos y revistas “los 10 mejores colegios del país” es un sistema excluyente que solo beneficia a los pocos que han tenido de antemano las mejores oportunidades. Pero si los resultados de las pruebas se analizan desde la perspectiva de cómo lograr rendimientos más homogéneos en los diferentes establecimientos del país, el sistema es incluyente porque busca ser totalizante.
- b) Atribuir los resultados positivos o negativos de las pruebas de estado a los educadores, no al “Colegio X” o “Escuela Y”. Así tanto la

sociedad como los educadores van viendo las bondades de rendir cuentas del acto educativo lo cual implica hacer del trabajo del educador una actuación pública. Se requiera además diseñar y fortalecer un trabajo de comunicación y creación simbólica para que la sociedad pueda entender que lograr aprendizajes éticos, pertinentes, oportunos y de calidad es un trabajo complejo que solo puede ser hecho por profesionales altamente valorados: los educadores.

Tesis 3: La inclusión requiere que los enfoques pedagógicos de los sistemas educativos pasen de los modelos pedagógicos frontales y magistrales a los modelos de aprendizaje colaborativo y cooperativo en grupo.

Sabemos que los modelos pedagógicos magistrales o frontales, en donde un profesor dicta una clase y los alumnos oyen y toman nota, son efectivos en las aulas en donde los alumnos son homogéneos en edad, clase social y económica y provienen de contextos culturales similares. Por el contrario, cuando en el aula hay mucha extraedad, alumnos de diferentes procedencias económicas, sociales y culturales, la clase magistral es poco productiva porque el profesor tiende a nivelar la enseñanza al alumno promedio y así los más atrasados no aprenden y los más adelantados se aburren y ambos se indisciplinan (los alumnos son indisciplinados cuando no están aprendiendo, lo contrario de lo que suele pensarse, que no aprende porque son

indisciplinados). El aprendizaje efectivo es uno de los factores más incluyentes porque favorecen la retención escolar y la autoestima de los estudiantes. Los otros factores son modelos de evaluación para el mejoramiento y la seguridad en el aula, que el alumno sabe que es respetado por todos sus compañeros y adultos por ser como es: que no será agredido ni castigado por su procedencia, presencia física, modo de vestir o hablar, religión, sexo o etnia.

Los modelos pedagógicos de trabajo colaborativo y cooperativo en grupo, por su misma naturaleza, pueden ser muy productivos en el aprendizaje con niños de diferentes edades, clase social y cultura. Las diferencias son una ventaja y los desniveles en los aprendizajes previos pueden ser un incentivo para la solidaridad y la ayuda mutua al interior del grupo. Estos modelos suponen que los alumnos tienen guías probadas que fomentan la curiosidad y el aprendizaje en grupo y profesores bien capacitados para la facilitación del trabajo en equipo.

Siguiendo a Sandra Santamaría¹ se pueden identificar las características básicas del aprendizaje colaborativo y cooperativo en grupo:

- Se establecen metas que son benéficas para sí mismo y para los demás miembros del equipo.
- El equipo debe trabajar junto hasta que todos los miembros del grupo hayan entendido y completado la actividad con éxito.

- Se busca maximizar el aprendizaje individual, pero al mismo tiempo el aprendizaje de los otros.
- Los fracasos son tomados como fallas del grupo, y no como limitaciones personales en las capacidades de un estudiante.
- Se evalúa el rendimiento académico de los participantes, así como las relaciones afectivas que se establecen entre los integrantes.
- Se basa en la comunicación y en las relaciones de respeto hacia las opiniones de los demás.
- Es un sistema que valora distintos aspectos como la socialización, la adquisición de competencias sociales, el control de los impulsos agresivos, la relatividad de los puntos de vista, el incremento de las aspiraciones y el rendimiento escolar.

Pero quizás la capacidad inclusiva del aprendizaje colaborativo y cooperativo en grupo es la formación para la organización que genera este enfoque pedagógico.

Alexis de Tocqueville, buscando explicarse cómo los Estados Unidos de Norteamérica habían podido lograr en 200 años lo que a Europa le llevo varios milenios, encuentra que la respuesta está en la capacidad asociativa que los inmigrantes fueron capaces de crear: “en los países democráticos la ciencia de la asociación es la ciencia madre, el progreso de todo lo demás depende de ella” (*La Democracia en América*).

La maestra de todas las ciencias es saber organizarse, saber crear y gestionar las organizaciones. La organización es el fundamento para crear gobernabilidad, participación ciudadana, crear riqueza, cuidar y fortalecer los bienes públicos, y la integración local y regional. Por lo mismo, el mayor indicador de pobreza es no estar organizado. La organización permite proteger los derechos individuales y al mismo tiempo genera autocontrol en las personas.

La capacidad de asociarse, de crear y fortalecer las organizaciones, es un activo intangible que se fundamenta en los aprendizajes colaborativos y cooperativos, en la capacidad de trabajar en equipo; de saber resolver problemas, planificar y decidir en grupo cooperativo. Pero el saber colaborar y saber asociarse para obtener beneficios colectivos, es un aprendizaje que requiere tanto ser enseñado como ser aprendido.

Tesis 4: Una educación inclusiva supone renunciar al principio guerrero de la inteligencia como fuerza intelectual para pasar al altruismo cognitivo².

Renunciar al principio guerrero de fuerza intelectual supone renunciar a entender la inteligencia como propiedad personal, privada e interna. En este sentido, es un bien privado de un individuo, que se localiza en el cerebro y que se manifiesta en los desempeños de pruebas. Entonces la escuela pretende que sus estudiantes sean los más inteligentes, los más competentes en diferentes pruebas de evaluación de

habilidades intelectivas, y sean los más sanos cerebralmente (selección de los mejores). El estudiante pretende ser el más inteligente de todos, ser el de mejor puntaje en pruebas, ser el más sano cerebralmente entre muchos...cuya implicación fundamental es que el supuesto 'cuidado' (protección) es el más costoso por su carácter privado, competitivo y excluyente.

Es importante señalar que no es posible una cultura de inclusión, cooperación, construcción y cuidado con el concepto guerrero y de supremacía intelectual que promueven nuestros modelos de evaluación.

Pasar al altruismo cognitivo supone entender *el cuidado del intelecto bajo condiciones de aceptación de la debilidad y la cooperación humana*. Según estos principios la escuela y un estudiante deberían fundamentalmente:

- Desarrollar la capacidad de plantear (se) problemas irresolubles: ¿quién soy yo?, ¿cuál es mi tiempo?, ¿quién me acompaña?...
- Desarrollar la capacidad de buscar ayuda en los intentos de solución de un problema (reconocimiento de la debilidad, solicitud de cuidado): ¿con quién estar para desafiar la soledad? ¿a quién preguntarle? ¿quién me puede ayudar?
- El ejercicio continuo del intelecto, buscando ocasiones para usarlo en beneficio de sí mismo y los demás (responsabilidad intelectual, ser un cuidador): ¿a quién puedo ayudar?

- Desarrollar la responsabilidad política, social y cultural del uso del intelecto: ¿cómo debo ayudar?... cuya implicación fundamental es que el cuidado del intelecto no cuesta sino que es un regalo por su carácter social, público e incluyente (gratitud, bondad, ayuda, consuelo, comprensión, solidaridad...).

III. A manera de síntesis

Tanto en la concepción de los sistemas educativos como en la formulación de las políticas nuestras observaciones de la realidad han estado predeterminadas por los cuatro paradigmas aquí enunciados:

- Aceptar como normal la existencia de dos sistemas educativos de diferente calidad: estatal y privado.
- Definir al educador como docente.
- Darle prevalencia a los enfoques pedagógicos de naturaleza frontal y magistral.
- Valorar la inteligencia como un bien privado, individual y de supremacía sobre los otros.

Las tesis buscan reunir algunos elementos para proponer otros paradigmas que faciliten la conformación de nuevas estrategias de inclusión y al mismo tiempo nuevas formas de ver nuestro fenómeno educativo:

- Hacer de la educación un bien público.
- Definir al educador como el profesional del aprendizaje que es capaz de rendir cuentas a la sociedad.
- Darle prevalencia a los enfoques pedagógicos de aprendizaje en grupo colaborativo y cooperativo.
- Valorar la inteligencia como un bien para el altruismo, la solidaridad y el cuidado.

Notas

- ¹ Santamaría Sandra (S.f.): Principios didácticos de aprendizaje cooperativo y proceso de enseñanza. En www.monografias.com.
- ² Esta tesis esta basada en todas sus partes en: Jaime Parra (2005): "El cuidado del intelecto". En *Memorias del I Congreso: La educación desde las éticas del cuidado y la compasión*. Facultad de Educación. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

**Tercera parte:
La exigencia de la equidad**

Los programas no-formales o diversificados en educación infantil en Iberoamérica: su evolución y proyecciones

Resumen:

El presente artículo pretende recoger algunos de los debates existentes en torno a los denominados programas no-formales en el ámbito de la educación infantil. Para ello, a partir de una reseña histórica sobre su evolución, se procede a analizar algunas de las principales definiciones y caracterizaciones de estas modalidades, para proponer denominarlas “diversificadas” atendiendo a su forma y fondo. Posteriormente se hace una propuesta con algunos de los criterios de calidad a los que deberían responder a partir de la creación de alguna propuesta de este tipo, para concluir con un análisis de los problemas actuales que deberían superar, para responder a los desafíos de una pedagogía de la posmodernidad cuyas características deben considerarse, si se desea realizar aportes significativos a este sector.

Palabras clave:

educación infantil, programas no-formales, historia de la educación infantil, construcción curricular

Abstract:

This article intends to gather some existing debates on the so-called non-formal children education programs. To this end, based on a historical overview about their evolution, this paper analyzes some of the main definitions and characterizations to propose a new term and identify them as “diversified” considering their type and nature. Further on, this document sets out several quality

criteria that should be taken into account when creating a proposal of this kind and finishes with an analysis of the current issues that should be overcome to meet the challenges of a post-modern pedagogy and to consider its characteristics if considerable contributions to this sector are willing to be introduced.

Keywords:

children education, non-formal programs, history of children education, curriculum design

Los programas no-formales o diversificados en educación infantil en Iberoamérica: su evolución y proyecciones

I. Introducción

La educación inicial, parvularia o infantil tiene históricamente más de 400 años de existencia en la educación occidental, y más de 100 en Iberoamérica. Su importancia en la región se expresa en su presencia cada vez más relevante en las políticas sociales de todos los países y en los debates sobre mejoramiento de la calidad educacional.

En este contexto, una parte de la atención a los niños y niñas pequeños se realiza a través de las denominadas “modalidades formales”, lo que se expresa en Salas Cunas, Jardines Maternales, Escuelas de Párvulos, Cursos de preescolares, Jardines Infantiles, que son algunos de los diversos nombres que tienen en Iberoamérica. Sin embargo, en forma importante y a la par de ellos, existe una amplia gama de modalidades llamadas “no-formales

o no-escolarizadas o no-convencionales”, conceptos todos que cabe revisar en un intento de ir analizando, problematizando y aumentando la aún escasa teoría existente en torno a ellos. Paradójicamente, estos programas son los que atienden la mayor cantidad de niños y niñas de los sectores más vulnerables, en especial, los menores de tres años y los de difícil acceso, por lo que es fundamental optimizar su funcionamiento. De hecho, por lo general, siguen siendo considerados como programas de “segunda categoría” educativa, pero de interés económico por su supuesto menor costo.

El presente artículo pretende analizar algunos de los problemas que hay en torno a estos programas, desde lo conceptual hasta algunos aspectos curriculares y por tanto más operativos, en función a valorar su rol y favorecer un mejor desarrollo de éstos, en beneficio de la relevante población que atienden.

II. Reseña de la historia de los programas no-formales en la educación infantil

II.1. Los inicios: el trabajo educativo intencionado en el hogar

La educación occidental desde sus inicios en la tradición greco-romana, distinguió claramente dos tipos de procesos educativos: el que realiza la familia, y los que desarrollan intencionalmente diversas instituciones extrafamiliares. De esta manera, desde Platón a Quintiliano, se encuentran antecedentes sobre estas dos grandes vías educativas a partir de los primeros años de vida. Sin embargo, es necesario reconocer en el fundador de la pedagogía moderna, J. A. Comenio, el propiciar otra alternativa diferente a la educación refleja que espontáneamente hace toda familia con sus niños, desarrollando la primera propuesta de atender en forma intencionada por parte de las madres a los bebés, a partir de las orientaciones de un profesional en el tema. En efecto, su obra: *Informatorium skoly materské*², tiene contenidos y orientaciones que asombran por su validez, como las referidas a una educación activa desde el nacimiento. El desarrollo de estas y otras ideas acompañadas con sugerencias simples de actividades para diferentes edades con rimas alusivas, le otorga a esta obra un valor muy especial, ya que vendría a ser una primera “guía de educación temprana” y con una perspectiva integral del tema.

A estos aportes tan anticipados en su propuesta, le siguen la teoría y la praxis de H. Pestalozzi. Este destacado educador vuelve a tomar la idea de una educación desde el nacimiento, señalando que: “*el amor maternal debe ser utilizado en forma instrumental en educación temprana más que cualquier otro agente*”, escribiendo el “*Libro de las Madres*” o “*Instrucciones para las madres que quieren enseñar a sus hijos a observar y hablar*”. Esta obra publicada en 1803, incluye orientaciones en versos para realizar siete grupos de ejercicios vinculados con el cuerpo del bebé². (La cabeza, las manos, etc.).

Otro aporte en esta línea menos conocido, fue el de Mme. Amable Tastu, quien hizo una obra: “*De la education maternelle*”, escrita en 1836, y que tuvo muchas ediciones, donde se orientaba a las madres a trabajar distintas temáticas con sus niños pequeños, desde lo recreativo hasta las matemáticas, acompañado de hermosas ilustraciones. La importancia de este libro para Iberoamérica, es que Domingo F. Sarmiento en su viaje de estudios a Europa (1845), conoce a Mme. Tastu y adquiere su obra, siendo este educador posteriormente, uno de los que más tempranamente preconizó por instalar la educación inicial en Chile y Argentina.

Sin embargo, uno de los aportes más destacados en la teoría y práctica diversificada de la atención a los párvulos, lo hizo Federico Froebel, aspecto que no ha sido suficientemente valorado cuando se hace mención a las contribuciones

de este autor. Froebel antes de crear el “Kindergarten” en 1840, crea una nueva “modalidad no-formal” de atención en 1838. Produce un set de materiales (dones) que elabora en una pequeña industria, los que hace llegar a las casas de los niños, acompañado de un catálogo donde ejemplifica cómo usarlos, mediante actividades que refuerza a través de un semanario dominical, donde fundamenta la importancia del juego y de los materiales, entregando recursos de apoyo como canciones.

Pero su mayor aporte en este ámbito lo hace en 1844, cuando publica el libro *“Cantos de la madre” (Mütter-und Kose-Lieder)*, con el subtítulo: “Un libro para la familia”, el que por sus características materiales asume un rol especial en su bibliografía³. Sin embargo, su contenido es lo más importante: en la introducción que hace en versos, algunos de los subtítulos que plantea, son: *“la madre mientras juega con su niño”* y *“la madre cuidando el desarrollo de su niño”*. Después del conjunto de ilustraciones de actividades, incluye explicaciones, señalando: *“estos juegos y canciones para la madre con las láminas complementarias, proveen un pequeño e imperfecto comienzo; no sólo sugieren que la etapa de bebé del niño es un período de brotes, el primer período de desarrollo de toda la vida humana; pero es también el comienzo del conocimiento común, de la verdadera percepción y del reconocimiento profundo de todo, lo cual tú, ¡Madre! has hecho para tu querido.”*

Por las características de este libro en cuanto a su profundidad en el tema, y su orientación tan didáctica, sin dudas implica un mejoramiento sustantivo a las propuestas de Comenio y Pestalozzi, pero siempre dentro de la línea de apoyar educativamente a la familia en su rol a través del aporte del saber pedagógico que genera el profesional de la educación⁴. Propuestas de este tipo surgieron en Latinoamérica, como es el caso de “La educación del niño” del uruguayo Constancio Vigil hecho en 1941, y que ha tenido muchas ediciones.

Acorde a estos antecedentes, podemos expresar que en esta primera etapa, una de las características fundamentales de los programas no-formales, la participación de agentes educativos no-profesionales orientados por un educador en espacios no escolares, como es el hogar, se instaló desde los inicios de la educación infantil.

II.2. Una segunda etapa: centros con el aporte de la comunidad

Luego de este comienzo tan relevante de los programas no-formales, al instalarse y expandirse las modalidades formales a través de los kindergártenes, disminuye su influencia, para volver a reinventarse años más adelante.

En el caso de Iberoamérica, a partir de la década de los veinte, cuando empiezan a visibilizarse las extremas urgencias de la primera infancia referidas a mortalidad, morbilidad y desnutrición⁵, empiezan a buscarse alternati-

vas “mas económicas” que el jardín infantil, para lo cual se empieza desde lo público a reemplazarse las maestras por personas de la sociedad civil, y a utilizarse locales y recursos comunitarios para atender más niños. Surgen así centros de atención que en su mayoría se les denomina “guarderías⁶”, cuyo propósito fundamental era el resguardo de los niños y su alimentación, a lo que se agregaba algo de recreación, siendo el enfoque más bien social o asistencial, que educativo.

Sin embargo, a pesar de esa situación se dieron avances interesantes al trabajo tradicional, como sucedió en México, lo que es descrito por doña Rosaura Zapata: *“Contando con la colaboración de sociedades de madres, campesinos y autoridades se consiguió: la construcción de algunos locales, introducción de agua y de la luz en varios pueblos, instalación de servicios sanitarios más rudimentarios en los establecimientos donde se carecía de drenaje; dotación de mobiliario y material didáctico para los planteles carentes de él.....el trabajo “extramuros” se amplió considerablemente en los años 1938 a 1941.”*

Por tanto, en esta segunda etapa, se incorporó una nueva característica de estos programas: la participación familiar y comunitaria en el proyecto general de los centros aportando en especial en aspectos materiales y en su operación. En algunos casos, se continuó con maestras profesionales que empezaron a actuar en espacios educativos no-tradicionales (México,

Chile⁸), pero en su mayoría implicó la incorporación de personas de “buena voluntad” que trabajaban sin mayor apoyo pedagógico, ya que el énfasis era el cuidado a través de la atención a necesidades muy básicas como la higiene y la alimentación.

II.3. Los avances hacia un enfoque más educativo y a la diversidad de modalidades

Desde la época de los sesenta, empieza a darse una nueva etapa de estos programas. Las guarderías comunitarias fueron perdiendo prestigio por la sobrexigencia que se hizo de ellas, lo que unido a una mayor conciencia de la importancia educativa de la atención a la primera infancia, produjo un paulatino mejoramiento de la oferta –en especial– en el plano educacional. Se mantuvieron los altos niveles de participación comunitaria y el enfoque más integral del proyecto (lo asistencial y lo educativo), y diversas instituciones internacionales: UNICEF, PMA, UNESCO, *Save the children*, o de los propios gobiernos, empezaron a robustecer lo educativo con programas diseñados por especialistas⁹.

Paralelamente se empezó a visualizar que el modelo básico “de atención en centros”, no era una respuesta válida para todas las realidades, ya que los bebés por ejemplo, no participaban de ellos, por lo que se volvió a trabajar el “modelo en el hogar”, con manuales de apoyo a la familia para apoyar su trabajo educativo, y algún tipo de supervisión.¹⁰

De esta manera, se fueron construyendo un tipo de programas no-formales que se caracterizaban por un mejor programa educativo, alta participación familiar y comunitaria, y por realizarse en espacios educativos no-tradicionales.

II.4. La diversidad de modalidades y el enfoque de calidad

La última etapa ha sido la creación e implementación de una diversidad de modalidades unidas a la búsqueda de la calidad educativa, período que podría señalarse que se produce, en general, a partir de la década de los noventa aproximadamente.

Se asume la diversidad de situaciones sociales, culturales y físicas de las que son parte los niños y las niñas y sus familias, y se empieza a diseñar una variedad de modalidades. La constatación que los niños no sólo pueden recibir atención a través de un agente educativo tradicional en la casa o en un centro comunitario, sino a través de diversos medios directos e indirectos, y en todo tipo de espacios y ciclos, ha llevado a la creación de programas diversificados¹¹.

Paralelamente comenzó la búsqueda de una calidad similar a la formal, respondiendo de esta manera a lo que había sido el inicio, cuando ambos tipos de programas surgieron de un mismo ideario pedagógico, donde los principios fundantes de autoactividad, integralidad, autonomía, socialización, singularidad, etc., daban las principales orientaciones del trabajo educativo con niños pequeños junto con lo lúdico.

A estos criterios, se empezaron a agregar otros, como los de pertinencia cultural y de significación, y en especial en cuanto a gestión, la planificación, monitoreo y evaluación de los programas, a petición en muchos casos de las entidades financieras.

Este desarrollo de los programas no-formales, nos permite caracterizarlos mejor, y discutir su denominación.

III. El complejo proceso de conceptualización

III.1. Revisando las definiciones existentes

La discusión internacional sobre el tema, podría decirse que la inició P. H. Coombs, en 1967¹², aunque la conceptualización que desarrolló, que es la más universalmente utilizada, fue propuesta más adelante: "*Educación no-formal, toda actividad organizada, sistemática, educativa, realizada fuera del marco del sistema oficial, para facilitar determinadas clases de aprendizajes a sub-grupos particulares de la población tanto adultos como niños*" (Coombs y Ahmed, 1975).

Por su parte, Trilla (1998) especifica que comprenden: "*el conjunto de procesos, medios e instituciones, específica y diferencialmente diseñados, en función de explícitos objetivos de formación o de instrucción, que no están directamente dirigidos a la provisión de los grados propios del sistema educativo reglado*".

De estas dos definiciones, pueden extraerse elementos importantes para su caracterización como son: la sistematicidad de la propuesta educativa, la atención a grupos con rasgos particulares que no logra satisfacer la educación formal, y la diversidad de agentes, formas y procesos que pueden asumir.

Siendo todos estos rasgos válidos para la educación infantil, el tema de lo “oficial” o de “los grados del sistema reglado”, pensamos que limitan lo que es la realidad actual de estas modalidades. En efecto, en el presente los sistemas oficiales imparten gran parte de estas modalidades en Iberoamérica, reglamentándolas, evaluándolas y certificando su aporte educativo, por lo que este aspecto no sería necesariamente distintivo de ellas.

Otro aspecto que nos parece importante superar, es el de denominar estos programas negativamente a través de una “estipulación no-inventiva” (Tourian, 1983), es decir, mediante conceptos que en el marco de una disciplina, en vez de crear un término nuevo, utiliza otros ya existentes. Ello porque implica una gran pobreza en cuanto a explicitar su significado, a lo que se agrega además, que al identificar por antagonismo, se crea una actitud de polarización y no de complementación como debe ser, ya que cada una atiende realidades de comunidades educativas diferentes. Esta observación, también es señalada por Torres (2007), cuando expresa: *“la educación formal ha de relacionarse con la educación no-formal, ya que ambas llegarán a*

*complementarse*¹³, considerando que la educación es un continuo en la vida.

Por tanto, acorde a estos aportes, y a lo que muestra la empiria, la conceptualización actual de estos programas ha superado la antigua disputa en cuanto a que estos programas son los exclusivamente innovadores y participativos, y que la educación formal es la rígida y cerrada. Los criterios de calidad de intencionalidad, sistematicidad, actividad, flexibilidad, apertura, etc., son comunes para toda propuesta educativa y pueden estar presentes o ausentes en ambos. Por tanto, sus diferencias, estarían en los grupos-objetivo que atienden, en los agentes educativos que participan, en los lugares y ciclos en que funcionan, en la amplia gama de recursos y procedimientos que pueden utilizar, y en el rol que ejecuta el profesional de la educación.

Especial mención cabría hacer a este último aspecto, tema que muchas veces ha sido esgrimido como que una diferencia entre ellos en el sentido de su no presencia en estos programas. La misma historia de la educación infantil que hemos reseñado, da cuenta de la participación del educador en ellos, pero básicamente lo hace en un rol de convocador y especialista en diseño curricular, como así mismo en la sistematización, apoyo técnico y evaluación. La diferencia está en que delega parte de su papel de diagnosticador, implementador y evaluador con otros agentes educativos como la familia, la comunidad, los

medios audio-visuales, etc., pero no se excluye porque es su rol orientar técnicamente la calidad de estos programas.

III.2. Una primera aproximación

De esta manera, acorde a los antecedentes expuestos, definimos estas modalidades en una primera aproximación como: *“alternativas educativas diversas, diseñadas para atender en forma intencionada y sistemática, necesidades, características, intereses y fortalezas de y con comunidades específicas, en espacios y ciclos flexibles, en los que participan diferentes agentes educativos, utilizando todo tipo de procedimientos y recursos pertinentes a los objetivos que se pretenden”*. Acorde con lo expuesto, estas modalidades deberían denominarse *diversificadas*, por ser lo esencial en su forma y fondo.

IV. Criterios de calidad y de construcción curricular de los programas diversificados

En base a lo expuesto anteriormente, se desprende que todos los criterios de calidad educativa, de gestión y de construcción de tipo curricular de la educación infantil, debieran estar presente en estos programas. Siendo difícil sintetizarlos en pocas páginas, podríamos reseñarlos en los siguientes procesos de construcción.

A. Diagnóstico contextualizado y análisis participativo de la comunidad infantil y sus familias a atender en cuanto a sus características, necesidades, fortalezas y expectativas.

B. Definición general del proyecto a desarrollar, centrándose en su orientación teórica y práctica, personas u organismos responsables, factibilidad y sustentabilidad.

C. Selección de las fuentes para el desarrollo de la propuesta educativa y de sus aportes específicos. Estas fuentes son básicamente:

- Las contextuales, lo que implica identificar las características socio-culturales y/o naturales del medio a considerar. Por ejemplo: una comunidad indígena o religiosa, un medio rural, un sector urbano-marginal.
- Las teóricas-empíricas, es decir, las que surgen de la revisión del desarrollo teórico en diferentes disciplinas o ciencias, y de la revisión de diversos estudios e investigaciones.
- Las experienciales, lo que significa que la propia realidad y trayectoria educativa de la comunidad, con sus características, necesidades y fortalezas, podría ser inspiradora para iniciar una innovación con una tendencia determinada, como así mismo, las de otros grupos educativos.

La definición y explicitación de estas fuentes, y la derivación de las ideas-fuerza o características que surgen de ellas, se presenta como un proceso fundamental de realizar, ya entregan las orientaciones básicas para la propuesta que se desea realizar. Por ello, deben ser dialogadas, debatidas, negociadas, hasta llegar a un consenso básico.

D. Pre-diseño de la modalidad: los inicios de la creación curricular. Una vez, definidos los fundamentos básicos de la modalidad, viene la fase de creación de la propuesta inicial. Al respecto, cabe señalar que este proceso es progresivo, con diferentes inspiraciones creativas y muchas veces comienza por aquellos aspectos del currículo que son más fáciles de concretar. En específico, se debe decidir sobre:

- *Los objetivos* relevantes a favorecer con los niños/as y los demás miembros de la comunidad educativa, expresándolos en forma comprensible para toda la comunidad educativa.
- *Los agentes educativos* que van a llevar a cabo el proyecto. (familia, hermanos, jóvenes, líderes comunitarios, adultos mayores, etc.)
- *Los espacios educativos* que se van a utilizar. (hogar, centros comunitarios, parques, plazas, sitios vacíos, parroquias, calles, mercados, etc.)

- *Los ciclos de tiempo* en los cuales va a funcionar el programa. (escolar, vacaciones, fines de semana, tardes, en emergencias, etc.)
- *Los recursos educativos y logísticos* (de acercamiento) de todo tipo que se van a utilizar.
- *Los procedimientos de evaluación* a emplear en las diferentes etapas y los agentes evaluativos que participan.

E. Definición del modelo de gestión y desarrollo de la modalidad. A la par de la realización de la primera propuesta educativa, otro proceso que se debe efectuar es el estudio sobre cómo se va a administrar o gestionar en sus diferentes etapas. Ello significa entre otros, definir los coordinadores del proceso de implementación y de obtención de los diferentes recursos (humanos, financieros, materiales) que se requieren para la instalación y desarrollo, y lo que es particularmente importante: su forma de optimización permanente, como asimismo, la forma en que se va a registrar y sistematizar toda la experiencia a fin de ir evaluando y mejorando la modalidad. En este rubro, la definición del tipo y forma de capacitación de los agentes educativos es fundamental, la que tiene que ser coherente con el enfoque participativo y de empoderamiento que debe tener toda propuesta educativa actual.

F. Primera implementación y evaluación de propuesta.

Una vez definida la primera propuesta de innovación y sus aspectos básicos de gestión, corresponde realizar la fase de implementación y de evaluación inicial. Para ello, es esencial definir las sub-fases de instalación y las instancias e instrumentos a través de los cuáles se van a ir registrando los resultados. Junto con ello cabe decidir sobre el grado de retroalimentación inmediata que se va a hacer en función a aquellos cambios que se consideren necesarios desde ya incorporar. Terminado el primer período de instalación, que tomará un ciclo de trabajo, correspondería hacer una evaluación acumulativa para definir cómo culmina esta primera propuesta a la cual se le han incorporado cambios menores durante este período. Esta evaluación final es fundamental que sea realizada con los diferentes miembros de la comunidad educativa a fin de tener la perspectiva de todos los actores.

G. Mejoramiento integral y permanente de la primera propuesta de innovación.

Una vez realizada esta primera fase de implementación y evaluación, corresponde que el grupo de gestión central, incorpore todos los aportes de la evaluación y elabore una segunda propuesta que integrará los diferentes mejoramientos que se estimen necesarios. Ello implica revisar todos los procesos y factores y ele-

mentos del currículo y optimizarlos en lo que sea necesario. Esta segunda propuesta debería ser explicitada y discutida con la comunidad educativa a fin que represente cabalmente las intenciones del grupo, y sea asumida por todos.

H. Etapa de adopción o institucionalización de la modalidad diversificada.

Una vez establecida la forma más avanzada de la propuesta desarrollada, corresponde tomar todas las medidas para que se instale más definitivamente y mantenga las cualidades que la caracterizan. Para ello, es fundamental la capacitación permanente de los agentes educativos, y un adecuado monitoreo de la experiencia. Las jornadas de planificación, análisis y evaluación son esenciales para mantener y optimizar la calidad de la propuesta; en caso contrario, puede estancarse, o lo que es peor, bajar la calidad, lo que afecta en lo sustancial a la modalidad desarrollada.

V. La situación actual de los programas y sus proyecciones

En base a los antecedentes expuestos, cabría en esta última parte, reflexionar sobre el grado en que los programas diversificados existentes en la región, cumplen con estos criterios. Por las razones ya señaladas de poca claridad en cuanto a sus características, orientación unida al

escaso apoyo técnico y financiero, en muchos casos, estos programas presentan una serie de problemas, los que podrían sintetizarse en los siguientes aspectos:

- Su escasa orientación y explicitación teórica, unido a poca actualización de los aportes que se consideran.
- La falta de calidad de las propuestas educativas, que se limitan en muchos casos en “manuales de estimulación temprana” con un enfoque conductista clásico, o de “aprestos” tradicionales, donde los niños/as realizan interminables trabajos de lápiz y papel, por lo que se termina dando una “educación pobre a los pobres.”
- La existencia repetitiva de modelos de programas y de recursos para las diferentes situaciones educativas, que corresponden más bien a copias de otros, que a diseños contextualizados para las diversas realidades.
- La ausencia de objetivos importantes para los niños/as y la ausencia de discusión sobre ellos, además de los correspondientes al resto de la comunidad educativa.
- El empleo de recursos limitados y repetitivos, desaprovechando la amplia gama de posibilidades que pueden utilizar estos programas, tanto de tipo directo como indirectos.
- La falta de procedimientos de sistematización y evaluación, en especial, de los

aprendizajes de los niños, además de la propia propuesta educativa.

- La explotación de los recursos comunitarios, en pos de una supuesta “participación”, ya que se utiliza a la familia o miembros comunitarios, como “mano de obra” barata o se hace uso de sus limitados recursos habitacionales para instalarlos.

A la par de estas debilidades que afectan las intenciones básicas de estos programas, habría que mencionar el compromiso de las comunidades involucradas, que valorando la educación infantil, hacen todo tipo de esfuerzos, incluso más allá de lo que les corresponde, para darles algunas oportunidades educativas a sus niños y niñas.

Sus proyecciones son potentes, ya que por su diversificación, permiten atender todo tipo de población infantil a la cual no sea posible llegar a través de la vía formal. Si a ello se une la contextualización que implica su realización, lo que permite recoger los sentidos propios de cada comunidad educativa, ofrecen una vía de vanguardia, que en muchos casos podría llamarse de posmodernidad, que es una de las búsquedas de la pedagogía actual.

VI. A modo de conclusión

Por los antecedentes expuestos y asumiendo que en la región existe mayor y mejor forma-

ción profesional especializada, unido a políticas y mayores recursos para este sector y una rica experiencia que entrega lecciones, es que cabe pensar una mayor consolidación técnica y operativa de estos programas. De esta manera, podría fortalecerse lo existente, y extenderse a zonas y ámbitos donde es difícil que haya otras opciones educativas pertinentes a esas realidades.

En los comienzos de esta nueva década, y quizás como un real aporte al Bicentenario de la mayoría de los países iberoamericanos, el desarrollo técnico y el aumento de cobertura de los programas diversificados para los niños y niñas pequeños más vulnerables, debería plantearse como una meta a lograr en beneficio de lo mejor de nuestras naciones: su capital humano. Ello, en la medida en que se les aborde como propuestas tan válidas y técnicas como las formales, pero que apuntan a poblaciones infantiles y familiares diversificadas, que es lo que hemos tratado de exponer en este artículo.

Referencias bibliográficas

- Peralta, V. y G. Fujimoto (1998): *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y los desafíos para el siglo XXI*. O.E.A, Santiago de Chile.
- Peralta, V. y R. Salazar (compil.) (2000): *Calidad y modalidades alternativas en educación inicial*. Maysal, La Paz, Bolivia.
- Peralta, Victoria (2008): *Innovaciones curriculares en educación infantil*. Ed. Trillas, México.
- Torres, César (2007): "Conceptualización y caracterización de la educación no-formal", en: *La educación no-formal y diferenciada*. Editorial CCS, Alcalá.
- Touriñan, José Manuel: *Análisis conceptual de los procesos educativos, "formales", "no-formales" e "informales"*. Facultad de Ciencias de la Educación. Departamento de Teoría e Historia de la Educación. Santiago de Compostela. 1983.
Página Web: http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-3743/article/viewFile/3092/3120.

Notas

- 1 *Informatorio de la escuela materna*, escrita posiblemente entre 1627 y 1628, ha recibido en las diferentes traducciones los siguientes nombres: "L'ecole de l'enfance" (1632), "Informatorium der Mutterschul" (1633, traducida por el propio Comenio), "Schola infantiae" (1657), "The school of infancy" (Hay una versión primera de antes de 1641 y otra de 1896 traducida desde la versión alemana), "La Escuela Maternal". También hubo una edición en sueco.
- 2 Lo interesante es que este libro tuvo una edición en español de L. Luzuriaga, lo que permitió que este tipo de orientación llegara también a Iberoamérica.
- 3 Este es un libro eminentemente didáctico: de 28 centímetros de alto, portada azul en relieve, que contiene 50 juegos ilustrados para que los realice la madre con sus bebés, acompañados de orientaciones pedagógicas y cantos. Cada ilustración está separada de las demás por papel de seda, en colores amarillo, celeste y rosado.
- 4 La difusión de esta obra fue significativa; la cantidad de ediciones fue enorme, por lo que ha de suponerse un importante impacto, en especial en el ámbito europeo y americano de fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX. En específico, en el caso de Iberoamérica, hubo dos traducciones al español, una realizada en México y otra en Argentina, y se distribuyó en Escuelas Normales básicamente, por lo que es de suponer un cierto conocimiento y aplicación en ámbitos especializados.
- 5 Por ejemplo en Nicaragua, doña Josefa Toledo hace en 1918 un informe internacional, donde señala que de 600 niños nacidos, morían 500.
- 6 Este concepto, muy cuestionado en la actualidad por lo que implica, fue utilizado históricamente para distinguirse de los jardines infantiles.
- 7 Zapata, Rosaura: *La educación preescolar en México*. SEP, México, 1951, pág. 81.
- 8 Por ejemplo, en hospitales, industrias y salitreras.
- 9 Algunos de los ejemplos más propios del modelo de trabajo en centros en esta etapa, fueron los PRONOEI. o los PROPEDEINE, en Perú; los CIDI, en Bolivia, los CADEL, en Chile, y los Hogares Comunitarios, en casi todos los países de Centroamérica.
- 10 De los modelos en el hogar, el programa PPH, en Chile y algunos de los iniciados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serían algunos ejemplos.
- 11 Uno de los ejemplos más característico fue el desarrollado por JUNJI en Chile en la década de los 90, donde se desarrollaron programas para familias que habitan en zonas de alta dispersión y dificultad (Jardín Infantil a la distancia: Sembrando futuro en zonas patagónicas); o para niños de zonas desérticas (Patio abierto, aprovechando los patios de Jardines Infantiles los fines de semana) o para altas concentraciones urbanas (Jardín radial, empleando ludotecas y radios comunitarias) o para comunidades indígenas. Otro ejemplo ha sido el programa "Educa a tu hijo" de Cuba, que a partir de un modelo básico, permite su realización y adaptación en todo tipo de espacios comunitarios urbanos (plazas, parques, patios, centros comunitarios) y rurales (costa, llano y montaña).
- 12 Con motivo de la "Conferencia Internacional de crisis mundial de la Educación", realizada en Williamsburg, donde plantea el tema de las alternativas educacionales.
- 13 Torres, César: "Conceptualización y caracterización de la educación no-formal", en: *La educación no-formal y diferenciada*. Editorial CCS, Alcalá, 2007, pág. 36.

Aprender a lo largo de la vida en contextos de inequidad

Resumen:

El trabajo aborda el análisis y la caracterización del aprendizaje a lo largo de la vida en una región como la latinoamericana con claras expresiones de desigualdad social y de heterogeneidad en el acceso educativo. En él se privilegia la primera infancia, la educación con personas jóvenes y adultas y la alfabetización renovada, la salud y el trabajo así como el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación como principales ámbitos donde la educación permanente debe o puede tener canales de expresión. Asimismo, se plantean como aspectos por debatir las tensiones y los desafíos de la identidad latinoamericana, los límites de la opción neoliberal ante las demandas de un desarrollo sustentable y la necesaria aproximación transdisciplinaria de la educación para abordar lo complejo en un contexto de globalización planetaria.

Palabras clave:

educación permanente, primera infancia, educación con personas jóvenes y adultas, salud, trabajo, educación informal, identidad, neoliberalismo, desarrollo humano

Abstract:

This article analyzes and characterizes lifelong learning in a region such as Latin America that clearly evidences social inequity and unequal heterogeneity in the access to an education. This paper prioritizes early childhood, education for the youth and the adults and renewed literacy, health and labour and the use of information and communication technologies as the main areas where lifelong learning should and is liable to have expression channels. Also, other aspects are

analyzed to be subject to debate: tensions and challenges of the Latin American identity, the limits to the neoliberal option facing the demands of a sustainable development and the necessary transdisciplinary approach of the education to deal with complex issues in a planetary globalization context.

Keywords:

lifelong learning, early childhood, education for the youth and the adults, health, labour, non-formal education, identity, neoliberalism, human development

Aprender a lo largo de la vida en contextos de inequidad

I. El derecho a la educación a medio camino

La hipótesis de que la educación es una fuente mayor de equidad social fue una de las principales motivaciones de las reformas iniciadas en la última década del siglo XX. Sin embargo, cerca de dos décadas después de aplicar las recetas de la desregulación y de la privatización, las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y la falta de empleo son consideradas los principales factores de riesgo para la propia educación y para los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

Lo anterior está estrechamente asociado a que Latinoamérica es la región más desigual del mundo. El 10% más rico ha incrementado sus ingresos treinta veces más que los más

pobres en la escala social latinoamericana, concentrando el 40% de los ingresos.

El derecho a la educación es un derecho y, a la vez, un consenso internacional. Es considerado esencial para el desarrollo y la liberación de la pobreza y la exclusión. Su importancia es tal para el futuro de la humanidad que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio figura en segundo lugar, luego de la erradicación de la pobreza extrema y del hambre, reduciendo a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, se encuentra el logro de la enseñanza primaria universal. Los Estados están obligados a garantizar el acceso universal a una educación libre, gratuita, de calidad, culturalmente pertinente, que promueva los derechos humanos y comportamientos democráticos, superando todo tipo de discriminación.

Subsisten enormes brechas en el acceso y conclusión de estudios en detrimento de

mujeres rurales e indígenas, de la población rural, de pueblos originarios y afrodescendientes así como de grupos de bajos ingresos.

A pesar de avances significativos en materia de igualdad de oportunidades, persiste en las relaciones en la escuela y en los currículos educativos, la transmisión de estereotipos y prejuicios basados en el género, reproduciéndose aún los roles tradicionalmente asignados al hombre y a la mujer. El impacto de los esfuerzos por modificar esta situación en libros de texto y propuestas curriculares es insuficiente. Esto se traduce, de acuerdo a la CEPAL, en las oportunidades laborales y en los ingresos inequitativos para ambos sexos.

La interculturalidad está aún ausente en la realidad educativa cotidiana, a pesar del carácter de nuestras sociedades con gran diversidad cultural, étnica, lingüística. Los pueblos indígenas y afrodescendientes están por lo general más alejados del acceso a la escuela, máxime si en ella se impone la castellanización y no se consideran las lenguas originarias; la escuela les resulta extraña, lejana, de otros.

La educación y la construcción de relaciones entre iguales, respetando las diferencias y valorando la diversidad es aún tarea pendiente en el ejercicio del derecho a la educación. Lo son también el mayor protagonismo de las y los niños, la promoción de una cultura de la convivencia, del espíritu crítico, la mayor valoración del pluralismo y la solidaridad, como objetivo y bienes educativos.

II. ¿Qué es aprender a lo largo de la vida?

La revalorización del concepto de educación permanente es quizá el suceso más importante ocurrido en la historia de la educación de la segunda mitad del pasado siglo.

Se amplía considerablemente el horizonte de lo que se identifica con educación, con institución educativa y con mecanismos de aprendizaje. Aprender a lo largo de la vida significa que cualquier actividad de la vida puede ser objeto de aprendizaje, que la vida puede ser uno de los mejores, sino el mejor medio, o estímulo para aprender

La difusión mundial de la Educación Permanente como tema pedagógico contemporáneo ha tenido en la UNESCO particular protagonismo. El impulso más fuerte que recibió este concepto se expresa en el Informe *Aprender a ser* durante los años 60. En sus argumentos, Edgard Faure quien presidiera la comisión a cargo del informe, la idea de EP aparece vinculada a las necesidades formativas de la educación de los adultos: *“Las exigencias del desarrollo social, económico y cultural de las sociedades del siglo XX hacen que centenares de millones de adultos tengan necesidad de educación, no solo como en el pasado por el placer de perfeccionar sus conocimientos o de contribuir a su propio desarrollo sino para poder hacer frente a las necesidades de sus sociedades y ofrecerles*

las potencialidades máximas de una colectividad educada”,

II.1. Caracterización de la educación permanente

Existen muchas definiciones de educación permanente de diversos autores y organizaciones, cada una con su lógica y veracidad, pero en lo que coinciden muchos estudiosos es en valorar como rasgos significativos de la educación permanente¹:

1. *La educación es un proceso continuo.* La capacidad de educar permanentemente y, por tanto, el perfeccionamiento educativo es un proceso continuo a lo largo de la vida.
2. *Todo grupo social es educativo.* La educación permanente reconoce como organismo educativo a toda institución social o grupo de convivencia humana, en el mismo nivel de importancia.
3. *Universalidad del espacio educativo.* La educación permanente reconoce que en cualquier lugar puede darse la situación o encuentro del aprendizaje.
4. *La educación permanente es integral.* La educación permanente se define a sí misma desde la persona, localizada en un tiempo y en un lugar específico –en una sociedad o trabajo determinado– y se interesa profundamente por el desarrollo y crecimiento de la persona en todas sus posibilidades y capacidades.
5. *La educación es un proceso dinámico.* Las acciones educativas se conciben en procesos dinámicos y necesariamente flexibles en sus modalidades, estructuras, contenidos y métodos porque, de manera imprescindible, deben partir de un contexto social específico, al servicio de grupos sociales determinados y para determinados fines dentro del trabajo y ocio creativo.
6. *La educación es un proceso ordenador del pensamiento.* La educación debe tener por objetivo que la persona logre, en primer término, un ordenamiento de los múltiples conocimientos acumulados de manera tal, que pueda comprender su sentido, dirección y utilidad. Igualmente, que pueda jerarquizar su propio pensamiento ante la vida y que le dé sentido profundo a su propia existencia en el trabajo y en el uso del tiempo libre.
7. *El sistema educativo tiene carácter integrador.* Un sistema educativo o microsistema, debe estar coordinado con los restantes sistemas que conforman el macrosistema social.
8. *La educación es un proceso innovador.* Se trata de buscar nuevas formas que satisfagan eficaz, adecuada y económicamente las necesidades educativas que se generan en el presente y, especialmente, en el futuro inmediato. Los principios de la educación permanente exigen innovaciones reales y profundas en el campo de las acciones educativas.

9. Tiene carácter anticipador e innovador porque prepara par los cambios continuos que está sufriendo la sociedad

En los años noventa se comienza a utilizar el término de *Educación para toda la vida*, intentando dar un nuevo enfoque distinto a los conceptos de educación de adultos y educación permanente

El Informe de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, más conocido como el Informe Delors (1996) sostiene que la *“La educación durante toda la vida se presenta como una de las llaves de acceso al siglo XXI. Esta noción va más allá de la distinción tradicional entre educación básica y educación permanente y responde al reto de un mundo que cambia rápidamente”*. Propone cuatro pilares básicos para la educación: Aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a ser, aprender a vivir juntos.

Por su parte el Consejo Europeo en su reunión de Lisboa (2000) define el aprendizaje permanente como *“Toda actividad de aprendizaje realizadas a lo largo de toda la vida con el objeto de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo”*. Con esta definición se da al aprendizaje permanente una amplitud mayor, no limitándolo a un restringido enfoque económico o laboral, incluyendo la ciudadanía activa, la realización personal y la integración social.

Aspectos todos muy semejantes a los cuatro pilares propuestos en el informe Delors.

Sin embargo, hay quienes creen que, si bien comienza a utilizarse el nuevo concepto de educación para toda la vida, el paradigma educativo que viene detrás, no varía mucho de los conceptos que se vienen utilizando desde los años 70. José Antonio Fernández (2000) señala: *“Lo más inquietante del ‘redescubrimiento’ de los años 90 es la falta de memoria de la historia reciente por parte de los sectores más influyentes en la educación europea y, por lo mismo, el nulo valor agregado a sus predecesores... La única novedad del concepto era su re-traducción a las lenguas latinas. La educación a lo largo de la vida es la traducción literal de “long life education”, que era la traducción libre de educación permanente por parte de los anglosajones.”*

III. Las principales expresiones de educación permanente y su viabilidad en América Latina

III.1. La educación permanente en la primera infancia

UNICEF y UNESCO, los dos organismos de Naciones Unidas más caracterizados por su interés y atención educativa en la infancia, señala en uno de sus más importantes informes conjuntos³ que en todos los países de la región de América Latina y el Caribe se registra

una mayor conciencia sobre la importancia de los primeros años en el desarrollo humano, aunque el concepto de educación inicial se refiere a distintas fajas etáreas en los diferentes países y en que en ellos son diferentes los ministerios o las instituciones donde recaen las responsabilidades gubernamentales.

En las evaluaciones para EFA 2000³ se registra que todos los países han incorporado en sus políticas en mayor o menor medida metas y estrategias dirigidas a la primera infancia

Los niños y las niñas de 0 a 3 años son atendidos fundamentalmente por modalidades no formales, mientras que la educación inicial⁴ formal atiende a niños de 4 a 6 años.

La mayoría de países no cuenta con un sistema de datos o información confiable. Son prácticamente inexistentes los datos sobre la cobertura de atención de los programas no formales. También hay ausencia de estudios sobre el análisis de la demanda y la adecuación de la oferta.

La variabilidad entre los países es muy alta. El rango de tasa bruta de matrícula en programas de educación inicial es de 5–62 por ciento en 1990, mientras que en 1999 ese rango asciende a 2–77 por ciento.

Ahora bien, la cobertura se concentra en los estratos socioeconómicos altos y medios y en los rangos de cuatro a seis años. A pesar de la ausencia de datos para el tramo de 0 a 3 años, se puede señalar que siguen siendo escasos y mayoritariamente privados los ser-

vicios ofrecidos. No existen datos sobre acceso de niños y niñas discapacitados. Se puede concluir que subsiste un grave problema de inequidad en el acceso.

Otro dato alarmante es que prácticamente no existen datos nacionales sobre la calidad de los programas de educación inicial. Hay consenso en que una de las principales dificultades es la falta de formación de los recursos humanos, particularmente de los participantes en programas de modalidad no formal. Algunos países sobresalen por sus esfuerzos en convocar e involucrar a las familias y a las comunidades en programas de educación inicial y en perfeccionar los materiales didácticos destinados a niños y niñas de educación inicial y a sus familias.

El Informe de Monitoreo de Educación para Todos correspondiente a 2007⁵ muestra que respecto a otras regiones en desarrollo América Latina muestra avances en la educación y cuidado de la primera infancia. Subsiste, sin embargo, como desafío lograr mayor inversión en programas de calidad de educación y cuidado de la primera infancia, priorizando a los niños y niñas en situación de mayor vulnerabilidad articulando políticas de primera infancia con estrategias nacionales de desarrollo orientadas a la superación de la pobreza.

En el documento base de discusión presentado por UNESCO en la reunión ministerial de 2007 en Buenos Aires⁶ se enfatiza que el mero acceso a los servicios no resuelve el

problema de la desigualdad. Se requieren programas y modalidades, especialmente “no convencionales” con los que se atienda a niños en situación de mayor vulnerabilidad, prestando atención a aspectos de especial relevancia como los siguientes:

- *Estrategias de coordinación intersectorial* en las que intervengan instancias del ámbito de la salud, bienestar social, trabajo y justicia en coordinación con el educativo
- *Desarrollo de currículos y marcos pedagógicos que orienten la atención integral de los niños durante toda esta etapa considerando su propia identidad.* Se trata de superar el carácter asistencial por una decidida intencionalidad educativa.⁷
- *Acciones dirigidas a elevar el nivel educativo de los padres, especialmente los de menores recursos, dada su responsabilidad en el desarrollo de sus hijos.* Serán factores indispensables en este propósito tanto una educación básica y secundaria para adultos con contenidos relacionados con el papel de los padres, la crianza y educación de los hijos, como la utilización de los medios de comunicación incidiendo en la formación de los padres.
- *Atención especial al desarrollo profesional de todo personal que intervienen esta etapa.* La variedad de actores que intervienen en estas edades demanda una oferta de formación amplia y diversificada que

asegure conocimientos y estrategias básicas comunes a todos junto a otras diferenciadas en función del tipo y atención que brinden. Demandarán particular atención las madres o voluntarios comunitarios en programas no formales, a través de materiales sencillos y pertinentes en apoyo a su labor.

III.2. La educación permanente en la educación con personas jóvenes y adultas

La otrora educación de adultos está siendo permeada por el anterior debate conceptual y por los énfasis puestos en el aprendizaje a partir del Informe Delors.

El *aprendizaje permanente* dista sin embargo de ser realidad y no es incluido de modo sistemático en los planes de desarrollo. Abarca la infancia, la juventud, la edad adulta y debiera comprender todos los ámbitos en los que el aprendizaje es posible; el hogar, la escuela, los centros municipales, los medios de comunicación. De allí la necesidad de diferenciar entre educación permanente y aprendizaje permanente. La posibilidad de que el aprendizaje pueda darse sin necesidad de un proceso educativo sistemático, de una institución escolar o de expresiones educativas formales, posibilita admitir y resaltar las distintas posibilidades de aprendizaje y los múltiples entornos donde ese aprendizaje tiene lugar.

La perspectiva del aprendizaje a lo largo de toda la vida demanda que la educación básica debe considerarse un primer peldaño que

posibilite alcanzar niveles más altos de conocimiento y desarrollo. Ello supone tener en cuenta que existen diversas vías (de tipo formal, no formal e informal) para adquirir formación y competencias. En esta perspectiva se permite adoptar sistemas de cualificaciones y mecanismos paralelos de acreditación y validación de la formación adquirida

Todo lo anterior condiciona y plantea como uno de los principales desafíos a la educación de jóvenes y adultos y la educación a lo largo de la vida, que constituya un sistema *flexible y abierto*, incluyendo modalidades de estudio menos convencionales. Si los adultos deben aprender a participar en el desarrollo, a tomar decisiones como padres de familia o en sus centros de trabajo y a ejercer plenamente sus derechos y deberes ciudadanos, se precisa de métodos y esfuerzos donde primen la participación y las autonomías. Si de las personas adultas se exige crecientemente creatividad para dar solución a soluciones complejas, ello debería ser determinante para procesos de estudio y aprendizaje permanentes.

Lo anterior supone que la educación de adultos no debe limitarse a capacitar a la población adulta a leer y escribir. Tampoco es parte de una política social compensatoria con la que se pueda mitigar la pobreza, muy por el contrario debe ser instrumento de desarrollo humano y una herramienta fundamental para incrementar la autoestima de quienes hoy están en situación de exclusión. Las participan-

tes mujeres deben ser consideradas personas antes que madres o amas de casa.

Los nuevos sentidos de la alfabetización

La persistencia del analfabetismo no solo se expresa en las 34 millones de personas analfabetas sino en los 110 millones de jóvenes y adultos que no han finalizado su educación primaria.

Las nuevas iniciativas con programas regionales como el Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica y los propósitos de los países del grupo ALBA, liderado por Venezuela con apoyo técnico operativo cubano, de declarar a sus países “territorios liberados de analfabetismo”, representan la diferencia respecto a anteriores etapas.

Los énfasis en la alfabetización de las personas adultas, dar importancia clave al método audiovisual “Yo sí puedo” como única vía de lograr propósitos alfabetizadores y el importante despliegue de fuerzas sociales para lograr la alfabetización básica de esos adultos, forma parte del actual escenario.

Declarar territorios libres de analfabetismo habiendo cumplido una primera fase en el dominio básico de lectoescritura no pareciera ser suficiente. Será inevitable e indispensable poner énfasis suficiente en la adquisición de una formación básica que posibilite la inserción social y laboral y ejercer la ciudadanía.

Ello tiene que ver con la evolución del concepto de alfabetización. La adquisición

del dominio instrumental de la lectura y escritura será base de toda posterior educación. Sin embargo el nuevo énfasis en la educación básica como ampliación del concepto de la alfabetización demanda nuevas estrategias, metodologías y tiempos para la denominada alfabetización.

La evaluación en los programas de alfabetización debe comprender necesariamente por lo menos dos aproximaciones complementarias: la conservación y el uso regular de la lectura y escritura y de matemática básica incorporando el concepto de analfabetismo funcional y la posesión de una formación básica para la vida.

Para ello será indispensable asumir la complejidad de la alfabetización que demanda sea abordada desde una perspectiva no limitada a lo metodológico. Las características de las personas por alfabetizar y los contextos sociales y momentos políticos de la alfabetización serán clave en el análisis evaluativo.

Si no hay maneras únicas de alfabetizar en la medida de que se reconocen diferentes grados de alfabetización; la evaluación será de gran ayuda para conocer los avances efectivos de los aprendizajes que se vayan logrando.

Otro riesgo latente es convertir la acción alfabetizadora en parte del aparato o de la propaganda política oficial, privilegiando cifras de impacto político antes que resultados pedagógicos. Hay campañas que ponen acento en la inscripción de los participantes y no tanto en

que persistan hasta el final del proceso; sus niveles de exigencia decaen notoriamente una vez logrados en muchos participantes rudimentos de lectoescritura. El facilismo con que se encara la alfabetización en estos casos no refleja la necesaria exigencia que debe tener un proceso largo y con calidad suficiente para lograr el aprender a aprender y que tenga sentido lo aprendido.

El PIA muestra avances indudables cuando señala que *“la alfabetización consiste en un procedimiento gradual de aprendizaje, que permite la comprensión de la lectura, la expresión escrita autónoma y el uso de las matemáticas básicas”*. Las tres áreas básicas allí señaladas son importantes, sin embargo tendría que tomarse en cuenta la actual tendencia a considerarse como necesaria una formación básica más amplia, que permita la inserción laboral y el ejercicio de la ciudadanía.

El nuevo énfasis en la educación básica como ampliación del concepto de alfabetización supone por lo menos dos tareas básicas: (a) Obtener mayores tasas de éxito en la educación básica inicial, evitando que la situación de analfabetismo anterior se mantenga o aumente. (b) Remediar los déficit existentes ampliando las oportunidades de acceder a la educación básica en la edad adulta.

La opción por una alfabetización integral es otra tarea pendiente. Ella supone, además de focalizar la acción alfabetizadora en la población mayor de 15 años, ocuparse por

conocer las expresiones de analfabetismo funcional con acciones para enfrentarlo y por el acceso a las nuevas tecnologías. Tarea indispensable en esta opción integral será comprender la buena alfabetización de los niños en los tres primeros grados escolares. No es posible augurar buen futuro a los efectos de programas de alfabetización que se limitan a presentar cifras espectaculares en materia de alfabetización de adultos cuando el Estado sigue desentendiéndose de la educación básica en áreas rurales e indígenas, que en varios países constituyen focos principales del analfabetismo que se dice combatir.

La defensa cerrada de cifras oficiales, de métodos únicos y no admitir diálogos ni críticas en torno a verdades oficiales en materia alfabetizadora no conduce a mucho. De allí la gran importancia que puedan tener procesos de evaluación que consideren los elementos aquí señalados.

III.3. En la salud y el trabajo

La salud y el trabajo son dos derechos humanos comprendidos en lo que la educación a lo largo de la vida se reconoce como atención al derecho a necesidades básicas de todo ser humano.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 12 consagra el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”

Paul Hunt señala: *“La mala salud lleva a la pobreza al eliminar los medios de ganarse*

la vida, reducir la productividad de los trabajadores, rebajar los logros de la educación y limitar las oportunidades. Puesto que la pobreza puede hacer que disminuya el acceso a los cuidados médicos, que aumente la exposición a los riesgos ambientales y que aparezcan las peores formas de trabajo infantil y de malnutrición, muchas veces la mala salud llega también como consecuencia de la pobreza. En otras palabras, la mala salud es al mismo tiempo causa y efecto de la pobreza: los enfermos tiene más probabilidades de hacerse pobres y los pobres son más vulnerables a la enfermedad y discapacidad”⁸

La educación permanente deberá tomar en cuenta que el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano sino que este derecho entraña libertades y derechos; entre las libertades figura el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo. Tarea prioritaria será el empoderamiento vía información y acciones educativas de los sectores excluidos y de los ciudadanos para impulsar la exigencia de su derecho a una buena salud. Las estrategias basadas en la prevención y en la atención primaria y promoción de la salud serán decisivas para una salud pública al acceso de todos.

Hay necesidad de que los ciudadanos conozcan sus derechos en salud, ya que no puede realizarse una intervención quirúrgica sin un conocimiento libre e informado de los riesgos para el paciente. Deberían existir leyes

que protejan a los usuarios, que establezcan el derecho a recibir tratamiento inmediato y reparación por los daños causados en el establecimiento de salud o servicios médicos de apoyo, de acuerdo a normativas vigentes.

El derecho al trabajo se da en una lógica de autogestión de los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho al trabajo “es sin lugar a dudas el derecho más importante en la lógica de la consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho” (C. Urquilla Bonilla, 2009).

La caracterización del derecho al trabajo como un derecho social de los individuos está estrechamente relacionada con las modernas sociedades industrializadas. El derecho al trabajo supone una decisión libre donde la persona puede escoger y seleccionar entre las diferentes opciones de requerimiento laboral que existen, supone asimismo una remuneración suficiente, todo lo que demanda medidas y acciones concretas por parte del Estado. Desde el punto de vista educativo serán particularmente importantes medidas para desarrollar y promover la orientación vocacional y la formación técnico profesional.

El derecho al trabajo está vinculado también a mecanismos de defensa de los trabajadores y a sus prácticas sindicales. Las últimas décadas no han sido precisamente buenas para la exigibilidad del derecho al trabajo, en gran medida por los nuevos parámetros de competitividad internacional, traducida esencialmente

por el ofrecimiento de costos productivos más baratos, que ha convertido a la denominada flexibilidad laboral “en el señuelo para la atracción de la voluminosa inversión privada internacional; o al menos ese ha sido el principal discurso en América Latina para producir un relajamiento generalizado de las condiciones de empleo” (C. Urquilla B., 2009)

III.4. La educación informal y las NTIC

Otro aspecto digno de destacar es que en los últimos años la discusión sobre la teoría y práctica de la educación de adultos se está centrando cada vez más en los temas del aprendizaje informal.

Estudios existentes⁹ de manera general sugieren prestar mayor atención al aprendizaje informal en especial a sus contenidos y al ámbito donde se da y expresan la convicción de que es necesario distinguir entre destrezas y aprendizaje informal habiendo acuerdo en que el aprendizaje informal contribuye a la flexibilidad de la sociedad del aprendizaje.

La educación informal tiene cada vez mayor presencia e impacto. El descubrimiento del ordenador como medio de información y conocimiento está jugando un rol insospechado como expresión de ese aprendizaje informal. Las experiencias de indagación o consulta personales o los cursos a distancia utilizando nuevas tecnologías de información y comunicación son considerables.

El abandono juvenil masivo de las aulas de educación secundaria regular, la presencia

mayoritaria de jóvenes en programas más flexibles destinados originalmente a adultos o las facilidades que comienzan a darse en universidades para acceder a ellas a mayores de 40 años que demuestren conocimientos previos, junto al masivo acceso a la informática como medio de información y de mayor acceso al conocimiento, son expresiones de dicho crecimiento de una educación informal.

Las NTIC ¿sustitutas de la escuela?

El profesor David Buckingham es uno de los principales investigadores sobre la relación NTIC – educación. En su reciente libro *Más allá de la tecnología*¹⁰ presenta fundadas críticas a las posiciones que han endiosado la potencialidad educativa de las nuevas tecnologías y a la promoción de Negroponte logrando que varios sistemas educativos latinoamericanos opten por comprar *laptops* de bajo costo para niños.

Algunos futurólogos, como Papert, se animan a predecir. “En el futuro no habrá escuelas. Las computadoras las harán desaparecer” y otros consideran que es la tecnología en sí la que genera el cambio y no los actores sociales que la poseen y la fomentan. Mientas que quienes propugnan su adopción han proclamado con entusiasmo la capacidad de liberar y potenciar la tecnología, los detractores la consideran una agresión fundamental contra los modos genuinos de aprender y contra la infancia misma [...] las dos posturas son problemáticas...”.

Buckingham afirma que “...queda claro que *la tecnología no tiene “efectos” por sí sola*: por el contrario, el impacto que produce –ya sea bueno o malo– *depende en gran medida de los contextos en los que se usa, las motivaciones de quienes la usan y el propósito con que intentan usarla*. No obstante, parece justo concluir que, hasta ahora, el uso educativo de *la tecnología no cumplió en modo alguno las promesas que con tanta frecuencia se hicieron* en su nombre. La tecnología no transformó el aprendizaje, ni revolucionó la institución escolar. Todavía tiene que mostrar un impacto de probada eficiencia para incrementar el nivel de rendimiento educativo o promover la motivación para el aprendizaje en el largo plazo. Frente a estos argumentos, *los defensores de la tecnología suelen decir que aún es temprano y que el verdadero cambio todavía no se ha producido. Pero, como ya señalamos, las computadoras llevan más de treinta años en las escuelas; además es posible rastrear una historia del fracaso de las innovaciones tecnológicas en la educación que se remonta a casi un siglo. Parece absurdo insistir –como algunos lo hacen– en que la revolución está a la vuelta de la esquina y que si tuviéramos más computadoras, si pudiéramos usar esta innovación tecnológica reciente, si todos los docentes estuvieran en condiciones de usar la tecnología tal como creemos que deberían hacerlo...”* (p. 103).

IV. Tres puntos para el debate

IV.1. La identidad latinoamericana: tensiones y desafíos

Latinoamérica es una amalgama de identidades, es un crisol de culturas que se han arraigado en este territorio enriqueciendo a, o enriqueciéndose de, las culturas originarias. Somos un continente mestizo, abigarrado, pero a la vez plural y diverso.

Nuestro subcontinente ha sido capaz de desarrollar una cultura de la sobrevivencia, una cultura de lucha permanente contra todo tipo de agresiones, una cultura de la resistencia a todo tipo de dominaciones, una cultura de defensa de la vida en todas sus expresiones; sin embargo aún no estamos plenamente emancipados. Pese a que la mayor parte de las naciones del subcontinente están cumpliendo 200 años de vida independiente, aún no nos hemos emancipado como pueblos. Las autonomías que suponían las gestas libertarias e independentistas gracias a distintos procesos de mundialización y globalización han devenido en países en alto grado dependientes de centros de poder hegemónico.

Nos hemos homogeneizado en vestuario, alimentos y formas de recreación; vemos los mismos programas de TV por cable, estamos cada vez más conectados por medios de comunicación y de transporte. Se está produciendo un cambio radical en el mundo en que vivimos y también en nuestros propios mundos

interiores. Desaparecen las fronteras y las distancias se reducen, aunque al mismo tiempo se amplían los espacios a los que tenemos acceso.

Vivimos una mayor cantidad de acontecimientos en la misma cantidad de tiempo real. Estamos cada vez más expuestos a las mismas influencias que los millones de habitantes del planeta. Estos enormes cambios han ido generando una sensación de desarraigo, de pérdida de referentes, de des-identificación.

Además, la injerencia de organismos supranacionales, de ONG, y el gran poder adquirido por instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, así como la ampliación de las capacidades tecnológicas y productivas de las empresas transnacionales, entre otros fenómenos, han provocado una sensible reducción de las competencias de los Estados nacionales, viendo reducidos sus márgenes de autonomía y especificidad.

Según Hopenhayn, «*no hay identidades que resistan en estado puro más de unas horas ante la fuerza de estímulos que provienen de todos los rincones del planeta*» (1994, p. 122). Parece imposible hoy prescindir de las condiciones de interconexión económica, política, cultural que a ritmos sin precedentes, envuelven y atraviesan la red social.

Frente a esta nueva realidad, las preguntas sobre la identidad de los pueblos son de nuevo pertinentes pero bajo otras miradas y perspectivas. Tales preguntas en América

Latina nos las hacemos probablemente hace varios siglos; pero hoy, gracias a la vorágine en que se ha convertido nuestra civilización, adquieren tono imperativo. Hay que visitar el concepto de identidad utilizado en América Latina tradicionalmente.

El concepto de identidad está ligado históricamente a la aparición de los Estados nacionales, disueltos los soportes coloniales. El nacionalismo se convirtió entonces, desde fines del siglo XVIII, en una forma moderna de identidad colectiva (Habermas 1994). Cada unidad nacional produjo, con miras a cohesionar con sentido particularista su población, símbolos, culto a próceres, fiestas patrias, etc., al tiempo que se establecían idiomas nacionales en sustitución de los regionales,

Por mucho tiempo se planteó la necesidad de superar nuestras formas tradicionales para alcanzar la modernidad. Así, la adscripción ideológica de los individuos a los estrechos límites de la comunidad local debía ser sustituida por la «transferencia de lealtades» a la nación. Los planteamientos de Germani, que dominaron la escena del pensamiento social latinoamericano entre los años 50 y buena parte de los 60, sustentaban este punto de vista e inspiraron las políticas desarrollistas, formuladas por la CEPAL con el fin de hacer realidad la sociedad industrial, portadora de la democracia, a la cual se aspiraba. (Nelly Arenas, 1997)

América Latina oscila entre el culto al pasado, a las raíces como lugar donde reside nues-

tra verdadera identidad y una opción definida por pertenecer a Occidente. Sin embargo, como se ha señalado, los vertiginosos cambios que experimenta la sociedad global de la que formamos parte –incluidos los intensos ritmos migratorios– está obligando a asociar identidad a esas transformaciones. A. Quijano (1990) afirma: “...preguntarse qué somos hoy los latinoamericanos pasa por un re-examen de lo que creímos haber sido hasta estos momentos... Las obras de Carlos Fuentes, Paz, García Márquez parecieran hacer hoy más inteligible la racionalidad de nuestro universo, la especificidad del mundo latinoamericano”

Esta necesaria reconstrucción del concepto de identidad o deconstrucción del viejo se fundamenta en cuatro cambios conceptuales: a) el carácter históricamente constituido y por lo tanto no sustancialista de las identidades; b) el papel de los componentes imaginarios en la constitución de las identidades étnicas y nacionales, así como en la caracterización de las diferencias con otras etnias y naciones a partir de lo cual la identidad no sería la expresión «natural» en que se viven las relaciones con un territorio, sino la manera en que se imagina que se viven...; c) la composición multicultural e híbrida de las identidades particulares de cada nación o etnia; y d) el creciente rol de los condicionantes transnacionales en la constitución de nuevas identidades y la disminución de los condicionantes territoriales y raciales de las identidades étnicas y tradicionales (García Canclini, 1994: 170).

IV.2. El desarrollo humano sustentable y los límites de la opción neoliberal

Pocos textos como los del libro *El Desarrollo a Escala Humana* escrito por Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1980) definen tan bien la idea de desarrollo humano: “*Tal desarrollo [el desarrollo a escala humana] se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la Sociedad Civil con el Estado*”. Desde entonces la idea de desarrollo humano ha recibido aportes significativos. Uno de los más lúcidos es el de Amartya Sen quien afirma que: “*...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutan los individuos*” (Sen, 2000).

Respecto al desarrollo humano sustentable, son cuatro las principales dimensiones que suelen dársele en referencia o conexión con lo local: la sustentabilidad propiamente dicha, la economía social o economía solidaria, el tema del capital social y la innovación tecnológica.

La **sustentabilidad**, definida como un proceso de desarrollo en la que se busca el bienestar humano sin dañar el equilibrio del ambiente, ni comprometer el potencial de los

recursos naturales, también incorpora la dimensión cultural, en el sentido de preservar la identidad de las comunidades. Esta definición demanda una nueva ética que considere nuevas e inéditas relaciones de orden cultural entre el hombre y la naturaleza, rescatando conocimientos que se creía olvidados y nuevos saberes que den pie a una nueva cultura con nuevos hábitos frente a la naturaleza y la propia sociedad.

La **economía social** constituye una búsqueda de formas alternativas de hacer economía, basadas en la solidaridad y el trabajo. Su fundamento está en la constatación de que mayores niveles de cooperación en las actividades, organizaciones e instituciones económicas, tanto a nivel de las empresas como en los mercados y en las políticas públicas, incrementa la eficiencia micro y macroeconómica. La economía solidaria busca la incorporación de estilos de gerencia basados en el respeto a las personas, donde el valor principal no es el capital sino la cooperación y la solidaridad. Esta economía comprende el respeto al ambiente, a los valores de la comunidad y el respeto de identidades. Privilegia formas asociativas como las cooperativas, sociedades mutuales, pequeñas y medianas empresas y aún empresas capitalistas con claros componentes de responsabilidad social.

El **capital social** es un concepto amplio que sostiene que para lograr altos niveles de desarrollo humano en una comunidad es

importante que esta goce de un buen clima de confianza entre sus integrantes, además de la capacidad o liderazgo específico de un grupo o conglomerado social para aprovechar los valores y recursos favorables al desarrollo. El capital social incluye las organizaciones e instituciones, la ética, la libertad, la democracia, la calidad de la educación, el Estado de Derecho y muchas otras dimensiones de carácter cualitativo.

La innovación y las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones son igualmente instrumentos muy eficaces para promover el desarrollo local. Un lugar puede poner en Internet información valiosa para los potenciales inversionistas, propios del lugar o que vengan de afuera. Puede contar con portales muy interactivos del gobierno local, de las empresas, de las organizaciones gremiales y no-gubernamentales, con el fin de facilitar los trámites para crear nuevas empresas o mejorar las existentes, para ofrecer sus productos y venderlos, para intercambiar información, enterarse de las experiencias exitosas y compartir las propias y, en fin, todo el potencial de estas tecnologías de la información, aplicadas con una estrategia clara de desarrollo local. La innovación y las nuevas tecnologías demandan redes donde ingresen gobiernos, universidades, empresas, entes financieros, sindicatos, ONG y todas las instituciones que puedan contribuir al desarrollo de la competitividad local favoreciendo un desarrollo sustentable.

El "paradigma neoliberal"

En la región han tenido gran influencia estudios que vincularon la economía con la educación que se convirtieron en "paradigma" utilizado por planificadores y decisores de políticas públicas a partir de considerar el capital humano como objeto deseable, reduciendo el carácter de la educación a preparar "recursos humanos" que serán demandados por los procesos productivos. Esto se expresa en la concepción de calidad educativa y en los criterios que rigen los sistemas evaluativos de los procesos de enseñanza y aprendizaje. La calidad educativa es una de las expresiones más utilizadas actualmente en el ámbito educativo, como el punto de referencia que justifica cualquier proceso de cambio o programa de acción. En este contexto la eficacia es uno de sus componentes, considerado de mayor importancia y objeto de estudio desde hace unas décadas.

Conseguir centros eficaces es uno de los objetivos de la política educativa de muchos países como elemento esencial de calidad. En este marco la evaluación de centros representa un medio para un fin: lograr centros eficaces y de calidad a través de un sistema que nos permita controlar, valorar y tomar decisiones en un proceso continuo y sistemático que facilite un desarrollo progresivo en el logro de los objetivos y de este modo avanzar y construir una educación de calidad, como meta final.

Mas ¿qué es calidad? ¿Cuáles debieran ser sus características? Las disímiles respuestas

que se dan a ambas preguntas no han impedido una corriente hegemónica que privilegia una educación de calidad para favorecer las posibilidades del desarrollo económico. Las reformas educativas de los 90 fueron impregnadas por la teoría del capital humano donde el mercado y las demandas productivas condicionaban la propia educación y donde, por principio, la educación constituye una “inversión” que las personas hacen sobre sí mismas, para mejorar en el futuro sus ingresos económicos y sus condiciones de vida.

La búsqueda de la “eficiencia” en la inversión que se logra con un mayor control sobre la productividad está asociada en materia educativa al término “accountability” que se refiere *“primeramente a los resultados en términos de aprendizajes y a la utilización que los actores han hecho de los recursos para conseguir ese objetivo”* (Corvalán y Mc Meekin, 2006)¹¹.

La influencia de la economía de libre mercado en estas ideas ha marcado también razonamientos de la evaluación de los resultados de los procesos educativos utilizando la “eficiencia” como principio rector de las políticas públicas. En el contexto de esas reformas la “calidad de la educación” es resultado de la competencia de proyectos interinstitucionales, destinados a satisfacer las demandas que reclama cada individuo de acuerdo a sus expectativas, necesidades y posibilidades¹²

Desde otras miradas se entiende la calidad *“en términos de adquisiciones culturales sus-*

*tantivas, de desarrollo de la responsabilidad, de formación de actitudes para la convivencia, de mejora de la igualdad de oportunidades, de preparación de todos para los retos del presente y el futuro previsible”*¹³. La categoría abstracta de la calidad hace difícil referirse a ella como un concepto universalmente válido y necesario.

IV.3. Complejidad, educación y transdisciplinariedad

¿Es posible planificar y reflexionar sobre contenidos transversales en educación, sin una aproximación transdisciplinaria sobre la complejidad de lo real, en un contexto de globalización planetaria?

Importa meditar sobre la manera en que la escuela tiene que hacer frente al conocimiento en el marco de una globalización que parece cubrir todas las perspectivas y de una disputa entre enseñanza en el centro educativo y medios electrónicos convertidos en competidores de la tarea escolar.

Esta cuestión está muy lejos de poder enfocarse en forma local o aislada del contexto global de las transformaciones de orden planetario, y desde una mirada unidisciplinaria. La experiencia acumulada en los últimos veinte años (sin muchos aciertos) en la aplicación de distintas reformas educativas en los países occidentales es prueba de ello.

Todos los esfuerzos realizados parten del mismo diagnóstico: los distintos niveles educa-

tivos y de formación científicos y tecnológicos son obsoletos por causa de los profundos cambios económicos y culturales. Las organizaciones educativas suman a su desorientación actual, un creciente aislamiento institucional con respecto a los desafíos sociales y laborales, en particular, y a las transformaciones de la cultura y la vida en general.

Persisten visiones, esquemas organizacionales obsoletos en la formación docente y en la gestión institucional. Es creciente la descontextualización global/local en los docentes y en el personal jerárquico, sin asumir la complejidad de los cambios socioeconómicos y culturales.

En este estado o situación cobran otra dimensión. De una parte, el desafío de la articulación de los saberes y asumir las nociones de multidisciplinariedad, interdisciplinariedad y transdisciplinariedad, en relación con el actual contexto de mutación global; y, de otra, la necesidad de ensayar distintas aproximaciones sobre las condiciones metodológicas que posibilitarían una verdadera práctica interdisciplinaria en educación.

La problemática de la transdisciplinariedad está implícita en los diseños curriculares y esta directamente relacionada con la crisis y emergencia de nuevos paradigmas; con la complejización del mundo de las ideas y con la fragmentación de la vida social. Referirse a actividades inter y transdisciplinarias sugiere que son dinámicas interactivas que tienen por consecuencia una transformación recíproca de

las disciplinas relacionadas en un campo, en un sujeto y contexto determinado.

Sin embargo, es muy común confundir el trabajo multidisciplinario con una actividad interdisciplinaria, cuando en realidad se trata de una relativa comunicación o intercambio entre profesionales de diversas áreas. Así como también se observa con frecuencia la confusión entre actividades interdisciplinarias con organización pluridisciplinaria, que en la mayoría de los casos es una yuxtaposición de disciplinas y actividades.

De allí la importancia que en la escuela los alumnos se ejerciten a través de la lectura de libros en discutir y analizar el qué y porqué para la búsqueda de todo conocimiento. Sin una lectura analítica no habría posibilidad de alcanzar niveles críticos que posibiliten comprender que entre las ciencias hay vasos comunicantes que explican la interdisciplinariedad. La lectura crítica permitirá al alumno penetrar más en el texto leído y, con ello, en el mundo del conocimiento.

El maestro Luis Jaime Cisneros ejemplifica lo anterior en su cátedra de Literatura y Lingüística: *"Leo un fragmento de teatro o un pasaje de Bodas de Sangre de García Lorca y pongo el texto leído abierto al criterio de los estudiantes. Eso los ayuda a descubrirse 'lectores' de verdad. Ese primer aspecto de 'actitud crítica' lo refuerzo de inmediato con la lectura de dos o tres juicios sobre el texto leído. Los alumnos descubren algún tipo de coinci-*

*dencias con sus exposiciones, lo que ayuda a que se reconozcan 'lectores de verdad'*¹⁴.

Finalmente, para autores como Cisneros, el punto de partida para la resolución de los problemas concernientes a la construcción de estudios interdisciplinarios no consiste en tomar como punto de partida las interrelaciones entre las disciplinas, sino requiere partir del análisis de las interrelaciones entre los fenómenos y los procesos que son objeto de estudio.

V. Los aportes de Edgar Morin

El *"pensamiento complejo"* asumido por el pedagogo francés Edgar Morin significa cambiar de horizonte y reemplazar el punto de partida en materia de conocimiento superando la idea de que el mundo de las letras sea ajeno (y antagónico) al mundo de las ciencias. Propone una nueva manera de entender el mundo desde una perspectiva heterogénea y transdisciplinaria.

Los planteamientos de Morin indican que los textos no son depositarios de la verdad y la necesidad de considerar los respectivos contextos, sin los cuales perdemos el significado real de los hechos y las cosas; los textos ajenos a su contexto no pueden ofrecernos sentido alguno. Morin enfatiza: *"Es primordial aprender a contextualizar y mejor aún a globalizar, es decir situar un conocimiento dentro de un conjunto organizado"*

Las tesis de Morin instan a reflexionar sobre nuestros sistemas educativos y sobre el propio saber. Propone regresar a la mirada de las humanidades: pensar vinculando, deconstruyendo. Este énfasis es particularmente importante en un mundo múltiple de información permanente, desbordado por textos, artículos, libros, acceso a *internet*, en el que la dispersión es riesgo evidente.

En su obra *"Los siete saberes necesarios para la educación del futuro"* parte de la idea de que existen otros tantos vacíos en materias fundamentales que son ignoradas o desintegradas en fragmentos¹⁵. Aboga por reconocer la fragilidad del conocimiento, la necesidad de que éste sea pertinente, la importancia de asumir la diversidad cultural humana en una perspectiva planetaria. Morin propone que la educación ayude a enfrentar la incertidumbre enseñando la comprensión interpersonal e intergrupala y la que tenga escala planetaria entre pueblos y culturas. Todo lo anterior orientado a fortalecer una ética del género humano.

Referencias bibliográficas

Arenas, Nelly (1997): "Globalización e identidad latinoamericana". *Revista Nueva Sociedad* n° 147, Caracas, enero-febrero.

Buckingham, David (2010): *Más allá de la tecnología*. Google Books.

García Canclini, Néstor (1994): "Identidad cultural frente a los procesos de globalización y Regionalización: México y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en C. Moneta y C. Quenan (comps.): *Las reglas del juego. América Latina. Globalización y regionalismo*, Corregidor, Buenos Aires.

Habermas, Jürgen (1994): *Identidades nacionales y postnacionales*, Tecnos, Madrid.

Hopenhayn, Martín (1995): *Ni apocalípticos ni integrados, aventuras de la modernidad en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (2009): "VI Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos". Memoria. IIDH, ASDI, Norwegian Ministry of Foreign Affairs. San José, Costa Rica.

Max-Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín (1980): *El Desarrollo a Escala Humana*, CEPALUR, Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago, Chile.

Morin, Edgar (2000): *Los siete saberes necesarios para la educación del futuro*. UNESCO, París.

Quijano, Aníbal (1991): "Modernidad, identidad y utopía", en Edgardo Lander (ed.), *Pensamiento crítico: un diálogo interregional. Modernidad y universalismo*, Nueva Sociedad, Caracas.

Rivero, José (2008): *Educación y actores sociales frente a la pobreza en América Latina*. CEAAL/CLADE, Editorial Tarea. Lima.

Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta. Madrid.

UNESCO, Instituto de Estadística de la UNESCO (2007): *Compendio Mundial de la Educación*.

Comparación de las estadísticas de educación en el mundo. Montreal, Canadá.

UNESCO, Instituto de Estadística de la UNESCO (2003) OCDE *Compendio Mundial de la Educación. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo* Montreal, Canadá.

Urquilla Bonilla, Carlos (2009): *El derecho al trabajo*. En VI Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos. Memoria. IIDH, ASDI, Norwegian Ministry of Foreign Affairs. San José, Costa Rica.

Notas

- 1 Principal fuente documental: Miguel Angel Escotet (1991) quien presenta esta síntesis común en varios trabajos.
- 2 UNESCO/UNICEF, Educación en América Latina y el Caribe: Diez años después de la Cumbre Mundial a favor de la infancia, Santa Fe de Bogotá, Colombia, septiembre 2000.
- 3 Evaluaciones de políticas de Educación para Todos adoptadas en Jomtien diez años antes.
- 4 Es preferible hablar de “educación inicial” en vez de “educación pre-escolar”. El término pre escolar alude a que el fin de este nivel es preparar al niño para la escuela, desconociendo indirectamente la importancia esencial de dicho nivel en sí mismo.
- 5 UNESCO (2007): *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Garantizando la Educación de Calidad para Todos*. Versión preliminar. UNESCO/OREALC, Santiago, Chile.
- 6 Ver *Educación de calidad para todos: un asunto de derechos humanos*. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del proyecto regional de Educación para América latina y el caribe (EPT/PRELAC) que se desarrolló en Buenos Aires los días 29 y 30 de marzo de 2007.
- 7 El mismo documento alerta para que esta intencionalidad no sea interpretada como una mera preparación para cursar posteriormente la educación primaria.
- 8 Paul Hunt fue Relator Especial para el Derecho a la Salud. Las frases son extracto de uno de sus informes. Ver “VI Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos”. Memoria. IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos), ASDI, Norwegian Ministry of Foreign Affairs. San José, Costa Rica, 2009.
- 9 Ver Joachim H. Knoll: *Educación informal de adultos entre calificaciones formales y*

competencias. DVV International. Educación de adultos y Desarrollo, n° 71, 2004.

- 10 Ver Google books.
- 11 “El término proviene de la esfera financiera y describe la responsabilidad que le cabe a las personas a quienes se confía dinero. Esto significa informar respecto de todo desembolso de fondos, entregar una ‘cuenta’ de cómo se utilizaron dichos fondos y qué se logró con ellos” (Corvalán – McMeekin, 2006).
- 12 Fue determinante la influencia del Informe *A Nation at Risk* (“Una nación en riesgo”) que mostró en 1983 por primera vez interés explícito por la baja calidad de la educación norteamericana debido a la influencia de teorías educativas “progresistas” que habían desplazado los contenidos y métodos tradicionales en la educación. Sus conclusiones fueron utilizadas como argumentos para reformular y reorientar con opciones conservadoras los contenidos de la educación y la dinámica y características de los modelos institucionales. Estas ideas fueron difundidas y asumidas en países latinoamericanos, como filosofía implícita de los programas neoliberales auspiciados por organismos de financiamiento internacional. (R.G. Bianchetti, 2008).
- 13 Manifiesto de Jabalquinto, firmado en Baeza, el 16 de diciembre de 2001 (<http://forojabalquinto.org>).
- 14 Ver “Internet y lectura” de Luis Jaime Cisneros, diario *La República*, Lima 24 enero 2010.
- 15 El libro “*Siete saberes necesarios para la educación del futuro*” fue realizado a solicitud de la UNESCO –siendo E. Morin Presidente de la agencia Europea de la Cultura– y presentado en la Conferencia General de esa organización. Su repercusión mundial se expresa en que ha sido traducido a 20 idiomas.

Sylvia Schmelkes

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación,
Universidad Iberoamericana (México)

Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible

Resumen:

El artículo analiza la situación educativa de los indígenas, con particular referencia a tres grupos: los indígenas que habitan en centros rurales en sus comunidades de origen, los migrantes y quienes viven en centros urbanos. Se consideran aquellos factores que no garantizan una educación con equidad y calidad, desde las situaciones presentes en el medio social y comunitario y las características de la oferta educativa, hasta las causas vinculadas con ellas, como la pobreza, las representaciones sociales sobre los indígenas y la propuesta pedagógica con problemas en cuanto a la pertinencia cultural y lingüística. Concluye con estrategias de política educativa vinculadas tanto con el enfoque de la educación inclusiva como de la educación intercultural.

Palabras clave:

situación educativa de indígenas rurales migrantes y urbanos, equidad,
educación inclusiva, educación intercultural

Abstract:

This article analyzes the education of indigenous people, particularly addressed to the following three groups: indigenous people living in their rural original communities, migrants and those living in urban areas. The paper considers those factors that prevent from ensuring an equal quality education, ranging from current situations in the social and community fields and

the characteristics of the education offer, to their causes such as poverty, social representations of indigenous people and the pedagogical proposal bearing problems as to the cultural and linguistic appropriateness. It concludes analyzing education policy strategies related to both inclusive and intercultural education.

Keywords:

education of rural migrant and urban indigenous people, equity, inclusive education, intercultural education

Sylvia Schmelkes

Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación,
Universidad Iberoamericana (México)

Indígenas rurales, migrantes, urbanos: una educación equivocada, otra educación posible

I. Introducción

Imposible pensar en América Latina, su pasado y su presente, pero tampoco su futuro, sin considerar a sus pueblos indígenas. Su presencia es cada vez más visible políticamente. Su aporte histórico y actual a las culturas propias de los países de América Latina es innegable.

Inútil planteamos mejorar la equidad educativa sin reconocer que ésta pasa necesariamente por una atención educativa relevante, pertinente y de calidad para niños, jóvenes y adultos de estos pueblos. La educación que nuestros Estados nación les han ofrecido hasta la fecha ha sido poca, pobre, irrelevante e ineficaz.

En América Latina existen alrededor de 40 millones de indígenas, el 10% de su población total, pertenecientes a más de 600 pueblos indígenas¹, hablantes de sendas lenguas, con cosmovisiones distintas, observantes de formas

propias de organización social. Esta diversidad constituye una enorme riqueza. Sin embargo, por razones históricas, estos pueblos han estado sometidos por siglos a fenómenos de dominación, explotación, segregación, discriminación, e incluso etnocidio, sin excepción en nuestros países. Tres cuartas partes de los indígenas de América Latina son pobres, en algunos países en mayor proporción². A pesar de que 1994 fue decretada la década de los pueblos indígenas por la ONU a nivel mundial, una década después de su inicio no se registraba progreso en cuanto a la reducción de la pobreza (Hall y Patrinos, 2005). Las localidades donde viven los indígenas han sido las últimas en ser electrificadas, en contar con redes de agua potable, en contar con carretera cerca de sus comunidades, en gozar del acceso a servicios de salud y en tener escuela. Muchas de estas localidades todavía no cuentan con ninguno o con algunos de estos servicios.

La falta de condiciones que aseguren la sobrevivencia en las zonas de origen ha orillado a la intensa migración de muchos indígenas a zonas de agricultura comercial como jornaleros agrícolas migrantes, a veces pendulares³, a veces golondrinos⁴, o bien a zonas urbanas. Alrededor del 40% de la población indígena de América Latina reside en ciudades (Del Poppolo, Oyarcé y Ribota, 2007)

La situación educativa de los indígenas ha sufrido también como consecuencia de siglos de dominación. El IIPE-UNESCO Buenos Aires y la OEI califican a los indígenas como “los últimos en la fila” por sus avances en escolaridad y por sus resultados de aprendizaje (IIPE-UNESCO / OEI, SITEAL, 2006).

“En América Latina, sin excepción, los pueblos indígenas son los que acusan los indicadores más bajos de desarrollo educativo, los que menos acceso tienen a la escuela, los que con mayores dificultades transitan y permanecen en ella cuando acceden, los que con mayores problemas continúan en niveles superiores y los que menos aprenden. Y lo más grave de todo es que son aquellos a quienes menos les sirve la escuela para su vida actual y futura (Schmelkes, 2006).”

El indicador más elocuente de la inequidad educativa, porque habla de la historia reciente de la forma en que se ha distribuido la educación entre población indígena y no indígena, es la tasa de analfabetismo. El analfabetismo indígena, en todos los países, es superior al

analfabetismo no indígena, en casos extremos, como Paraguay y Panamá, es nueve y seis veces más respectivamente, en México más de cuatro (SISPPI, s/a).

II. La educación de los indígenas en México

En lo que sigue me referiré a la educación de los indígenas rurales, urbanos y jornaleros agrícolas migrantes en el caso mexicano. Por lo que se ha estudiado de la educación indígena e intercultural en otros países de América Latina, una buena parte de la problemática se comparte.

II.1. La educación de los pueblos indígenas en comunidades de origen

En México, una parte importante de los niños y niñas indígenas rurales asiste a escuelas preescolares y primarias denominadas “interculturales bilingües”, por lo que es posible comparar la educación que reciben y sus resultados con los niños y niñas que asisten a escuelas regulares. Los docentes de las escuelas interculturales y bilingües son indígenas que supuestamente hablan la lengua de los niños a los que atienden. Estos docentes son contratados con la educación media concluida, y hasta hace unos años, con educación media básica (grado 9). Después de un curso de inducción de tres meses, son enviados a laborar frente a un grupo. Ahora es obligatorio que se inscriban en la

licenciatura semiescolarizada en educación preescolar y primaria en el medio indígena en la Universidad Pedagógica Nacional. Sin embargo, todavía el 50% de los docentes indígenas no cuentan con estudios profesionales en docencia.

Un estudio del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (2007) revela que los maestros indígenas son los que menos leen: un poco más de la mitad leen al menos un libro anualmente, cuando esto es cierto de alrededor del 79% de los maestros no indígenas. El 66% de las escuelas multigrado en el país son indígenas, y una de cuatro escuelas unitarias (de un

solo docente para atender los seis grados) son indígenas. El 28,85% de las primarias generales cuentan con al menos una computadora, y esto es cierto de apenas el 4,1% de las escuelas interculturales bilingües.

Los niños indígenas asisten menos a la escuela que los no indígenas. De acuerdo con el Censo Nacional de Población del año 2005, por cada niño no hablante de lengua indígena que no asiste a la escuela, dos niños hablantes de lengua indígena no lo hacen (INEGI, 2005). Los niños indígenas reprueban y desertan más que los niños no indígenas. Así, la probabilidad de que un niño indígena termine la educación

Cuadro 1

Aprendizaje en tercero de primaria
(datos de 2006)

Español				
Tipo de escuela	Por debajo del básico	Básico	Medio	Avanzado
Privada	8	47	39	6
Urbana Pública	24	58	17	2
Rural Pública	31	56	12	1
Indígena	41	52	6	1
Nacional	25	56	17	2

Matemáticas				
Tipo de escuela	Por debajo del básico	Básico	Medio	Avanzado
Privada	13	15	45	28
Urbana Pública	36	21	34	9
Rural Pública	52	20	24	4
Indígena	72	14	12	2
Nacional	40	20	31	9

Fuente: INEE. 2007b. El Aprendizaje en Tercero de Primaria en México: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales. México, INEE, pp. 21,39.

primaria en 6 años es de 0,51, mientras que la de un niño no indígena es de 0,71 (INEE, 2007a). Los niños que asisten a escuelas indígenas aprenden menos en la escuela que los que asisten a escuelas primarias generales. Si bien es cierto que las pruebas que se les aplican están en castellano, y que esto puede explicar una buena parte de las diferencias encontradas, no deja de alarmar el enorme déficit en el aprendizaje básico de los alumnos que asisten a las escuelas indígenas, como puede verse en el cuadro 1.

El rendimiento escolar de los niños que asisten a escuelas indígenas se encuentra siempre por debajo, y de manera significativa, de los que asisten a otros tipos de escuela. La diferencia en el logro en matemáticas, por ejemplo, entre los niños que asisten a escuelas indígenas y los que asisten a escuelas privadas, es de dos desviaciones estándar.

El estudio del INEE ya citado (2007a) descubre que los niños indígenas que asisten a primarias generales rurales tienen mejores resultados en las pruebas *Excale* que los que asisten a escuelas indígenas. Esto no se debe a diferencias socioeconómicas, sino a diferencias en la calidad de sus docentes.

La situación de desigualdad educativa se suma a la socioeconómica para dar lugar a una situación grave de injusticia social. Los alumnos indígenas, que son los que más requieren calidad en la atención educativa, son los que menos recursos y calidad en la atención reciben.

II.2. La educación de los indígenas urbanos

Como resultado del fenómeno migratorio, claramente agravado para el caso de la población indígena durante la segunda mitad del siglo pasado, un porcentaje ya muy importante de los indígenas mexicanos son indígenas urbanos. Este porcentaje se estima hoy en 40%. Algo similar ocurre, al menos como tendencia, en muchos países de América Latina

Las consecuencias de este fenómeno son de enorme importancia. La multiculturalidad se vive ya en espacios cada vez más reducidos. Hasta hace algunos años, cuando hablábamos de multiculturalidad, nos referíamos a la *coexistencia* en un mismo territorio de grupos culturales y pueblos diferentes. Aunque las relaciones entre estos grupos y pueblos siempre se han dado, y el fenómeno de la dominación cultural ha sido característica de las mismas desde la conquista, estas relaciones se circunscribían a los encuentros de los indígenas con los mercados (de insumos, de bienes, de trabajo, de venta de sus productos), con los caciques que dominaban económica y políticamente, y en muchos casos aún dominan, regiones indígenas enteras, y con el gobierno para la realización de trámites y para la administración de la justicia. Pero cada grupo cultural, en términos generales, se mantenía en los confines regionales de origen. Ahora, la multiculturalidad ha pasado a ser no sólo coexistencia, sino también *convivencia*: los mercados, las

fábricas, las iglesias, las calles, las escuelas, sobre todo en algunas zonas de las ciudades de atracción, son lugares en las que los miembros de los diversos pueblos conviven entre ellos y con los mestizos urbanos. Esta convivencia genera situaciones claras de discriminación, y como tal es muchas veces potencial o realmente conflictiva.

También han sido muy estudiados los fenómenos propios de la vida de los indígenas en las ciudades. Es conocida la precariedad de las condiciones de vida a las que estos indígenas arriban. Se valen de redes de paisanaje, parentesco y compadrazgo para hacer su primera entrada en zona urbana, en condiciones difíciles hasta que no pueden desarrollar una actividad económica relativamente estable e independizar su vivienda. Generalmente viven en los cinturones de miseria de las grandes ciudades, con lo que ello trae consigo de ausencia de servicios, hacinamiento e inseguridad. El acceso al empleo formal es muy complicado debido a la baja escolaridad con la que estos migrantes llegan a la ciudad. La gran mayoría de ellos no acceden a la economía formal y se dedican a la venta ambulante, a la producción de artesanías, a la mendicidad e incluso a la prostitución. En la ciudad se enfrentan a la discriminación de una sociedad ancestralmente racista, que no ha podido comprender que la pobreza económica no es lo mismo que la pobreza cultural, y que incluso atribuye la pobreza económica a la pobreza cultural. Las

redes de paisanaje, parentesco y compadrazgo ayudan a paliar esta denigración cotidiana. Sin embargo, muchas veces, y en su relación con los otros diferentes, los indígenas prefieren ocultar su origen étnico. Por eso, su presencia en las ciudades ha sido caracterizada como invisible. Entre ellos, sin embargo, mantienen lazos estrechos, así como con sus comunidades de origen, lo que les dota de herramientas de resistencia contra la pérdida absoluta de su cultura. Los vínculos de paisanaje ayudan a preservar los núcleos duros de su cultura, al presentar el contexto necesario para mantener vivo el uso de la lengua materna, así como formas de estructuración de la vida socio-religiosa (mayordomías y sistemas de cargos), celebración de festividades y rituales y reproducción de la vida cultural cotidiana, como la comida, que siguen dando sentido a su vida colectiva en un contexto ajeno y hostil. La cultura necesariamente se dinamiza en un contexto diferente, pero lo esencial se conserva al menos durante las primeras dos generaciones.

Al natural refugio que representa el grupo paisano de referencia – corazón de la identidad mucho más que la propiamente étnica – se añade con el tiempo la presencia de organizaciones de indígenas urbanos, fenómeno más reciente, menos estudiado, pero de enorme trascendencia. Estas organizaciones indígenas comienzan siendo étnicas –y con ello amplían la identidad de la localidad de origen a la etnia, lo que al parecer es un fenómeno que se crista-

liza en la diáspora– y pronto trascienden a lo panétnico. Las organizaciones resultan excelentes mediadoras con los gobiernos locales para la consecución de servicios básicos y vivienda, representan generadoras de proyectos económicos importantes, y son escenario de expresiones culturales que trascienden el autoconsumo para presentarse en sociedad. Su fortalecimiento reciente es un fenómeno de enorme importancia, digno de ser especialmente estudiado, y sus protagonistas vinculados con el diseño de política pública en contextos multiculturales de convivencia.

Un sitio obligado de llegada de los indígenas que arriban a la ciudad, al menos de la población en edad escolar, es la escuela. Además de que enviar a los hijos en edad escolar a la escuela es una obligación constitucional de los padres de familia –rara vez exigida, por cierto– la escuela es valorada por la población indígena en general, y más aún por la migrante, porque representa la puerta de

entrada a la sociedad de destino en la que han decidido continuar su vida. A pesar de ello, la población infantil hablante de lengua indígena forma parte de los grupos más vulnerables en materia de acceso, permanencia y aprendizaje en la escuela, no solamente en general respecto de la población nacional, sino también en las ciudades. Un estudio reciente de la situación educativa de los niños indígenas en el Distrito Federal retrata esta vulnerabilidad de manera clara.

Como puede observarse, los niños indígenas de 5 a 9 años de edad tienen tres veces más probabilidades de quedar fuera de la escuela que sus pares no hablantes de lenguas indígenas. En el grupo 10-14, esta probabilidad es 5,5 veces mayor para los niños hablantes que para los no hablantes.

Ahora bien, los alumnos indígenas que asisten a la escuela enfrentan una serie de problemas. Una primera es que no son identificados como tales. Los maestros de educación

Cuadro 2

Situación educativa de los niños indígenas en el Distrito Federal, en México

Grupo de edad	Población HLI 2000 ^{a)}	Población HLI Índice inasistencia 2005	Índice no HLI Índice Inasistencia 2005
5 a 9 años	15,9	8,2	2,5
10 a 14 años	26,1	17,6	3,2
Total	21,6	12,4	2,9

a) Población HLI – Población hablante de lengua indígena

Fuente: Centro de Estudios en Economía de la Educación. Las Exclusiones de la Educación Básica y Media Superior en el D.F. México: UNICEF, Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, Centro de Estudios en Economía de la Educación. 2006.

básica fueron educados en el paradigma de la homogeneidad, y cualquier diversidad importante en el aula es vista por ellos como un problema, pues no están preparados para enfrentarla. Las más de las veces, hacen caso omiso de su existencia. En otras muchas ocasiones, los niños indígenas son considerados alumnos con necesidades educativas especiales. Muchos niños pequeños, al llegar a la escuela por vez primera, son monolingües en su propia lengua. Otros mayores prefieren no comunicarse, pues aunque hablan español, no lo dominan, y hablarlo delataría su origen y ello traería consigo actitudes denigratorias a su persona y discriminación, a la cual, como todo ser humano, se resisten. Al no poderse o al no querer comunicarse estos alumnos, los maestros consideran que son sordos o que tienen alguna deficiencia mental, y los envían a los servicios de educación especial.

Muchos responsables de los centros educativos, identificando a algunos de sus alumnos como indígenas, tienen actitudes negativas hacia ellos. Se han observado y documentado prácticas de discriminación o segregación, que van desde la etiquetación hasta la creación de estereotipos o prejuicios acerca de las niñas y niños indígenas. Estas actitudes de rechazo se reflejan también en prácticas tales como la concentración de los niños y niñas indígenas en turnos vespertinos o su segregación en grupos especiales. Cuando esto no ocurre, al interior de las aulas

se dan prácticas homogeneizadoras que buscan que todos los niños y niñas lleguen a ser iguales. Rara vez se diversifica la enseñanza para atender las diferencias. Las evaluaciones se realizan con instrumentos estandarizados que miden la capacidad de reproducir información de manera homogénea. Los maestros no reconocen que los niños y niñas indígenas traen consigo saberes propios que podrían enriquecer el acceso de todos a los contenidos curriculares. Los compañeros no indígenas también muestran actitudes y conductas abiertas de desprecio y discriminación hacia sus compañeros indígenas. Esta convivencia rara vez es regulada por la escuela o los docentes, y la diversidad no se convierte en objeto de reflexión, mucho menos en fuente de aprendizaje.

La consecuencia es que los niños indígenas no están a gusto en la escuela. Se sienten discriminados, rechazados. Muchos de estos desertan –causa sin duda de las enormes diferencias de asistencia a la escuela entre los alumnos indígenas y no indígenas de 10 a 14 años–. Otros terminan asimilándose, negando su origen, olvidando su lengua. Muchos testimonios tenemos de niños que le piden a su mamá que no lo recoja en la escuela, o que si lo hace se corte las trenzas y se vista a la usanza occidental (CGEIB. Video *Testimonios con Valor*. 2004). Así, la escuela urbana es para los niños indígenas un sitio que los rechaza o una entrada a la vida urbana que les exige borrar su

identidad y asimilarse a la cultura dominante. Con ello, la ciudad se pierde de la enorme riqueza de su creciente diversidad.

II.3. La educación de los jornaleros agrícolas migrantes

Debido en gran parte al abandono que ha sufrido el campo temporalero minifundista del centro y sur del país durante las últimas 4 décadas, alrededor de 350.000 niños indígenas, entre los 6 y los 14 años de edad, en su mayoría indígenas, aunque no solamente, se ven en la necesidad de migrar con sus familias de los estados del centro y sur del país a las grandes extensiones destinadas a la agricultura comercial del norte y sobre todo del noroeste del país a emplearse durante la temporada de cosecha. Muchos de ellos regresan a sus lugares de origen cuando ésta termina. Aunque a estos niños se les debe brindar atención educativa en las comunidades de origen como en las de destino, lo cierto es que se atiende a apenas el 6% de la demanda potencial. El 70% de la escasa matrícula se concentra en los primeros dos grados de la educación primaria.

La causa central es el trabajo infantil. La necesidad que las familias jornaleras tienen de contar con los ingresos que sus hijos e hijas generan en los campos explica una parte muy importante de la escasa cobertura educativa de estos niños y niñas⁶. La movilidad de la población es también una de las causas fundamentales de la falta de cobertura educativa. Los

tiempos de estancia en la comunidad de origen o en los campamentos agrícolas no coinciden con los ciclos escolares, y los alumnos deben abandonar sus estudios mientras viajan, batallar para que los reciban en la escuela de sus lugares de origen a destiempo, o exponerse a la falta de servicio o al cambio de sistema al moverse de campo en campo. Ello también explica la concentración de la matrícula en los primeros dos grados de la primaria, pues los niños no están en ningún lugar el tiempo suficiente como para aprender lo necesario para pasar de grado. Los niños reprueban, y en un mismo aula puede uno encontrarse alumnos entre los 5 y los 16 años de edad. Al cabo de los años, los alumnos, cansados de repetir grado, terminan por desertar.

El cansancio, el hambre, la desnutrición, las triples jornadas de las mujeres jornaleras (incluidas las niñas a partir de cierta edad), los problemas de salud y los accidentes de trabajo, reducen aún más el tiempo disponible para asistir a clases. Cuando los niños trabajan todo el día, dos horas de clase resultan excesivas. La asistencia irregular de los alumnos; las entradas y salidas de los mismos en el transcurso de un ciclo agrícola o escolar; el monolingüismo en lengua indígena de algunos de los alumnos más pequeños; en ocasiones en varias lenguas indígenas; la heterogeneidad de edades en los grupos de aula, convierten en un verdadero reto el trabajo de los docentes que, a pesar de realizar muchos de ellos esfuerzos extraordi-

narios, tienen serios problemas en la enseñanza que repercuten en la calidad de los resultados alcanzados.

A lo anterior se suma una convivencia entre los alumnos muchas veces difícil: discriminación a los indígenas, o entre grupos de indígenas, o a los recién llegados, o a los que vienen de otras colonias, o a los alumnos más pequeños, hacen la estancia en la escuela desagradable. Los docentes tienen que establecer también reglas de convivencia que eviten este fenómeno y muchas veces no tienen ni el tiempo ni la energía para hacerlo.

Los anteriores son problemas que presentan las condiciones de la población para la adecuada cobertura y calidad de la educación. Pero también se han detectado problemas graves desde la oferta educativa, que el propio sistema educativo puede resolver:

Las unidades de planeación tradicionales de nuestros sistemas educativos son las poblaciones (nuevas colonias o agrupamientos poblacionales) y el crecimiento demográfico de las comunidades aledañas a las escuelas existentes (su crecimiento natural). Los campamentos no lo son. Es así como usualmente se espera que el contacto con el productor o administrador del campo, iniciado casi siempre por personal de la Secretaría de Educación, se concrete en un ofrecimiento del servicio. Los campamentos son propiedad privada, y el gobierno no puede construir en propiedad privada. Así que se está a expensas, además de a

que el productor quiera que haya servicio educativo, a la infraestructura que él esté dispuesto a proporcionar.

Esta es una de las causas de fondo de la baja estadística de atención a la demanda.

A lo anterior hay que añadir el hecho de que la lógica de los recursos otorgados obedece a una relación con lo gastado el año anterior, no a la necesidad de atención educativa a una demanda no atendida. No se destinan suficientes recursos para atender a la demanda de jornaleros agrícolas en el país, a pesar de que la vigencia del derecho a la educación es obligación de los gobiernos.

Los alumnos migrantes, caracterizados por la movilidad y la discontinuidad educativa consecuente, se enfrentan también a la falta de continuidad educativa. En sus comunidades de origen pueden haber estudiado en una primaria general, en una primaria indígena o en una primaria para migrantes de la Secretaría de Educación Pública o del Consejo Nacional de Fomento Educativo. Al llegar a los campamentos o a las colonias se pueden encontrar con una primaria regular, con una primaria indígena, con una primaria del Programa de Atención a Niñas y Niños Jornaleros Migrantes o del Consejo Nacional de Fomento Educativo, o, las más de las veces, no encontrar servicio educativo alguno. Muchos de ellos migran entre campamentos o entre estados de atracción. Los niños deben enfrentarse a sistemas distintos por breves

periodos de tiempo. Súmese a ello que muchas veces no cuentan con documentos y que rara vez hay registros de sus avances que se acepten en otras modalidades escolares. Estudiar se hace cuesta arriba para los alumnos migrantes y sus familias. Frente a la necesidad de trabajar, si en algún momento estudiar fue una opción, ésta va dejando de serlo conforme los alumnos siguen reprobando grados y amentando su edad.

Los maestros y maestras de los niños y niñas jornaleros se enfrentan a un reto descomunal, casi irresoluble. Muchas veces manifiestan actitudes de enorme compromiso. Frente a ello, el sistema educativo los considera para-profesionales y les paga mal, no los estimula, los contrata temporalmente, los capacita poco, y los visita escasamente para apoyarlos en sus actividades cotidianas. Y a pesar de ello, las maestras y maestros de estos niños y niñas son el recurso más importante con el que cuenta el sistema educativo, y a quienes se deben los –en ocasiones sorprendentes– avances de algunos de sus alumnos.

Los datos anteriores nos hablan elocuentemente de un grupo olvidado, constituido en su mayoría por indígenas, respecto del cual se suma el maltrato resultante de la violación de derechos humanos fundamentales a un abandono educativo y a una clara violación también al derecho a la educación. En parte esto puede ocurrir porque este grupo poblacional es invisible para la sociedad mexicana.

III. Las causas

Los fenómenos anteriores comparten en lo profundo causas comunes. Evidentemente, la causa más importante de lo anterior es la pobreza, a su vez consecuencia de siglos de dominación y explotación.

Pero otra causa fundamental es el peculiar racismo del no indígena latinoamericano, que desprecia al indígena, lo considera inferior, no cree que se merezca más que migajas, asocia su pobreza económica con una falsa pobreza cultural, y atribuye su pobreza económica a su supuesta pobreza cultural. La única salvación para el indígena, desde esta perspectiva, es dejar de serlo, si no racialmente, al menos culturalmente: abandonar su cultura, olvidar su lengua, dominar el español, acceder a los mecanismos de movilidad social abiertos a la población no indígena. En general en los países de América Latina el mestizaje ha sido reducido, y los pueblos indígenas aún conservan su fenotipo, además de su lengua y su cultura, y muchas veces sus apellidos. No es el caso en México, donde el mestizaje fue casi generalizado –el 80% de la población mexicana se considera mestiza–. En México, la característica del racismo es la “mestizofilia”, la creencia en “la raza cósmica” de Vasconcelos como el punto ideal de llegada de todo mexicano⁷. Dado que el mestizaje ha tornado casi imposible distinguir a un indígena de un mestizo, el mestizaje puede ser una decisión cultural. Es culpable de

su pobreza el que no decide hacerse mestizo. Y la escuela está para ayudarlo en ese proceso.

Este peculiar racismo latinoamericano, difícilmente reconocido como tal, es el que explica muchas de las decisiones de política pública a lo largo de la historia. Como los indígenas son inferiores y no se merecen más que migajas, no es necesario ofrecerles servicios básicos y sociales, o bien proporcionárselos, pero con una calidad inferior. Sigue imperando este racismo en nuestros países

También hay causas educativas. Estas son las que pueden ser modificadas desde la política educativa, y conviene entonces entenderlas. Una causa es la falta de pertinencia cultural y lingüística de la educación que México ofrece a esta población. Una revisión de la literatura etnográfica de la relación entre la escuela y los pueblos indígenas, realizada recientemente para una evaluación del impacto del programa “Oportunidades sobre la población indígena” (Schmelkes, 2007) permitió llegar a las siguientes conclusiones:

En la mayor parte de las escuelas indígenas del país predomina la castellanización directa –sólo el 63% de los maestros indígenas hablan una lengua indígena, y hay una desubicación lingüística de los docentes indígenas (docentes que hablan una lengua indígena pero que trabajan en una comunidad que habla otra) cercano al 20% (CGEIB, 2004)– o bien el uso instrumental de la lengua indígena se maneja sólo mientras los alumnos adquieren suficiente

español como para proseguir las clases en esta lengua. El bilingüismo, que teóricamente es el propósito del subsistema de preescolar y primaria indígena, no ha sido asumido como tal por los docentes indígenas. Para los alumnos que han tenido poco contacto con el español, la enseñanza se vuelve ininteligible, y el aprendizaje se obstaculiza, para no hablar del efecto del desplazamiento lingüístico (pérdida de nuestra diversidad lingüística) que estas prácticas suponen. Esta problemática lingüística de los niños indígenas en la escuela se presenta con mayor gravedad en las escuelas urbanas y para jornaleros migrantes.

La cultura indígena no está presente en las aulas. La experiencia escolar resulta ajena a los niños indígenas. Tampoco se toman en cuenta sus estilos de aprendizaje, que se basan mucho más en la observación, la imitación, la exploración y la experimentación que en la transmisión verbal de conocimientos. La escuela enfatiza lo escrito –incluso en el aprendizaje de una segunda lengua– cuando la cultura indígena es oral. La relación de la escuela con la comunidad no busca propósitos educativos: es más bien puntual e instrumental. Y como si eso fuera poco, la escuela no respeta los calendarios rituales y agrícolas de las comunidades indígenas, que para ellos son ocasiones de intensa socialización y fuerte aprendizaje.

La escuela, indígena o no indígena, no representa el mejor lugar para aprender para los niños indígenas. Los alumnos, al no enten-

der la escuela, al no sentir que aprenden, prefieren no ir. Los padres, que con el tiempo los van ocupando más y más para el trabajo, acceden finalmente a interrumpir su carrera escolar.

En los niveles posteriores de educación, los alumnos indígenas cargan estas desventajas: no lograron dominar el español porque no se partió de un buen dominio de la lengua propia. Tuvieron una educación deficiente y por lo mismo no dominan muchas de las habilidades necesarias para seguir estudiando. Si continúan a la secundaria, tienen serias dificultades para aprender. Al llegar al nivel medio superior, o incluso al superior, se enfrentan con exámenes de admisión que los indígenas aprueban mucho menos que los no indígenas. De esta manera, se castiga a los indígenas por ser víctimas de un sistema educativo desigual en calidad y poco pertinente cultural y lingüísticamente hablando.

No cabe duda que hemos equivocado la política educativa con nuestra población indígena. Hemos insistido en un modelo homogeneizador que persigue abrir la escuela a los culturalmente diferentes para que abandonen dicha diferencia y abracen la cultura mestiza. Pero lo hemos hecho con pobreza: hemos ofrecido una educación homogeneizadora de segunda calidad a la población indígena. El modelo ha sido exitoso, porque en efecto ha tenido un impacto homogeneizador importante. Pero también ha sido diferenciador, y por lo mismo injusto.

IV. La educación posible

México decidió segregar la educación preescolar y primaria destinada a la población indígena. En México, en 1976, y como producto de la lucha de grupos de antropólogos y maestros indígenas, se decide crear la Dirección General de Educación Indígena con el fin de ofrecer una educación bilingüe y bicultural a este sector poblacional. Parecía la mejor manera de llevar una educación pertinente a las poblaciones indígenas. Pero parecería haber indicios de que efectivamente segregar a los indígenas en un sistema educativo propio no ha rendido los frutos esperados, sino todo lo contrario. Efectivamente, al parecer hemos creado y permitido que se desarrolle un subsistema de educación preescolar y primaria de calidad inferior. Los maestros no son buenos, los supervisores no tienen recursos para visitarlos y apoyarlos, la infraestructura es deficiente... Con excepciones, los sistemas educativos en las entidades federativas, responsables de operar la educación indígena, tienen arrinconados a los departamentos de educación indígena: no los tiene en cuenta para la toma de decisiones, les otorga un nivel jerárquico muy bajo dentro de la estructura educativa, no les otorga recursos para operar más allá de los irreductibles. Hay indicios de que se ha constituido una subcultura entre los docentes indígenas que, con obvias y muy valiosas excepciones, los conduce a trabajar poco, sin entusiasmo, con una cierta acti-

tud al obtener la plaza de que ése es el punto de llegada, no el punto de partida para una carrera profesional. Ellos mismos han sufrido la aculturación que la escuela homogeneizante trajo consigo. Nuevamente con valiosísimas excepciones, no creen que las lenguas y las culturas indígenas sean valiosas y dignas de mantenerse y fortalecerse. Tampoco están dotados de los elementos necesarios para ofrecer una educación de calidad. Así, los niños que asisten a primarias generales, donde no se trabaja en lengua indígena, donde la cultura indígena no está presente en los contenidos educativos, donde probablemente la presencia de niños no indígenas genere discriminación, aprenden más a pesar de todo.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si conviene que sigamos segregando la educación que ofrecemos a los indígenas en sus comunidades de origen. En general podemos afirmar que la segregación empobrece, y eso parece ser lo que ha ocurrido con nuestra educación indígena. Parecería mucho más conveniente que el sistema educativo atendiera a la diversidad, incluida la cultural y la lingüística, desde el mismo corazón del sistema, y no desde sus márgenes.

El enfoque de la educación inclusiva permitiría adaptar la atención educativa a las condiciones específicas –culturales, lingüísticas, incluso socioeconómicas– de los alumnos, en lugar de pedir a los alumnos diversos que se adapten a un tipo de oferta educativa.

Parecería indispensable que ello se hiciera con parámetros de pertinencia cultural y lingüística y de claridad en los propósitos finales de los diversos niveles educativos. Hay propósitos educativos que son de todos; los hay también que son específicos a ciertos grupos poblacionales, como el bilingüismo y el conocimiento de la cultura propia. La elemental justicia educativa exigiría que lo anterior se hiciera con un enfoque de equidad, más allá del de igualdad. La igualdad es dar lo mismo a todos. La equidad es darle a cada quién lo que necesita para lograr los propósitos que son de todos y los que les son propios. Esto representa una ruptura radical con los tradicionales paradigmas homogeneizantes. Permite darle vigencia a la definición que la mayoría de los países latinoamericanos con población indígena hicieron en sus constituciones, en 1992, como pluriculturales –lo que significa reconocer riqueza en nuestra diversidad y asumir educativamente la responsabilidad de fortalecer las lenguas y las culturas que nos hacen diversos–. Y exige una distribución de recursos enteramente contraria a la actual, en la que se da menos al que menos tiene, para dar lugar al reconocimiento de que los grupos en desventaja requieren una atención especial que demanda los insumos necesarios. De manera muy importante, habría que invertir en la formación docente de calidad para atender la diversidad, además de especializar a ciertos maestros en la enseñanza de la lengua y la cultura.

Igualmente, es necesario atender de manera preferente a grupos de población, como los jornaleros indígenas migrantes, que se están quedando al margen de los beneficios potenciales de la educación y que por lo mismo están siendo condenados a reproducir el círculo vicioso de la pobreza con las próximas generaciones. El fenómeno ha sido suficientemente estudiado, y ha habido ocasión de presentar propuestas de política educativa para atenderlo. En el año 2006, y como consecuencia de un proyecto desarrollado con apoyo del Fondo Mixto México España para coordinar los esfuerzos educativos destinados a la población jornalera agrícola migrante, se presentó una propuesta al entonces Secretario de Educación que atendía las causas de la problemática. Ahí se planteaba diseñar una meta de mediano plazo y otra de corto plazo. La primera debería ir orientada a la erradicación paulatina del trabajo infantil. Este es el verdadero enemigo de la educación de este grupo, y la única solución verdadera a la problemática descrita es su eliminación. Esta meta supone una estrategia de trabajo intersectorial; federal, regional y estatal, capaz de conseguir la participación activa de empresarios agrícolas, de la Secretaría del Trabajo y de la Secretaría de Desarrollo Social, así como de las comisiones nacional y estatales de derechos humanos, de organismos internacionales como UNICEF y la OIT, además de contar con el apoyo de universidades e instituciones de investigación social y educativa. La migración agrícola no

decrecerá, sino aumentará en el futuro. La frontera agrícola continúa extendiéndose. Los cultivos se comienzan a tecnificar al grado tal que se produce todo el año. Los campos agrícolas requerirán de mayor mano de obra. El fenómeno no va a desaparecer.

En el corto plazo, lo que debe proponerse es aumentar de forma considerable la atención educativa a estos niños. Para ello sugerimos dedicar una entidad de alto nivel (dirección general, al menos), dentro de la Secretaría de Educación Pública, a la atención educativa integral a la población jornalera agrícola migrante y a sus familias. La atención federal, concurrente con la estatal, al fenómeno migratorio, es indispensable. Propusimos modificar los mecanismos de planeación de forma que se incluyan en los planes operativos anuales los recursos necesarios para atender a toda la demanda educativa y acordar con los empresarios la instalación del servicio en todos los campos agrícolas. Sugerimos que las escuelas de los lugares de atracción atiendan a la población asentada, cada vez más numerosa, porque muchos migrantes han decidido quedarse durante la temporada ociosa en lugar de enfrentar los gastos de su retorno a la comunidad de origen. En los lugares de origen, la escuela local debe estar abierta todo el año y atender a los alumnos en cualquier momento que lleguen. Urge interrumpir la diversidad de la oferta educativa en los campamentos agrícolas. Y curricularmente,

debe diseñarse una educación modular, con materiales dosificados de aprendizaje asistido, que se pueda seguir en todas las escuelas a los que tengan acceso estos alumnos, acompañado de un sistema de registro, tanto en lugares de origen como de destino, de los avances de los alumnos. Urgente también es el diseño de una boleta única para toda la educación primaria para que los niños sean aceptados en cualquier escuela. También aquí es indispensable invertir en la formación inicial y continua de docentes, dando especial importancia a su formación en la educación inclusiva con enfoque intercultural. Estos docentes tienen que ser adecuadamente reconocidos y consecuentemente remunerados. No faltan soluciones. Lo que se requiere movilizar es la voluntad política para aplicarlas.

La educación intercultural debe ser para todos los mexicanos, por lo que todos los docentes deben estar formados en este enfoque. Ello permitirá a los docentes atender la diversidad de todo tipo, pero especialmente la cultural, y al sistema educativo la lingüística, en toda escuela incluyendo aquellas que no se encuentran en los lugares de origen de las poblaciones indígenas. Las realidades multiculturales en las aulas y en las escuelas, cada vez más comunes en las zonas de destino de las migraciones, podrán así ser atendidas educativamente con pertinencia y respeto, y será posible aprovechar la ventaja pedagógica que representa la diversidad.

Pero igualmente importante es el hecho de que sólo la educación intercultural para toda la población permitirá ir remontando el acendrado racismo de nuestros pueblos mestizos, que en ocasiones hemos logrado introyectar en los propios grupos indígenas. Esta educación intercultural supone la formación de los docentes en el enfoque. Pero dada esta condición fundamental, implica crear espacios de convivencia respetuosos en las escuelas. En el aula, supone avanzar desde el conocimiento de la diversidad –mediante la incorporación de conocimientos, valores, producciones artísticas, cosmovisiones, de los diversos pueblos– a la valoración de dicha diversidad. Valorar la diversidad significa trabajar en formación en valores para desarrollar en cada alumno uno de los fundamentales: el respeto que merece toda persona por el hecho de serlo. Supone transitar de la valoración al aprecio de la diversidad, lo que se logra cuando los alumnos tienen múltiples oportunidades de experimentar el hecho de ser enriquecidos por otros diferentes. Estos tres pasos, a darse en espiral, de lo cercano a lo lejano, de lo más simple a lo más complejo, de lo que se conoce a lo que se desconoce, debieran ocurrir en todos los niveles educativos. Están a la base de la formación de la ciudadanía.

La educación intercultural para todos es una educación contra el racismo y para la convivencia. La situación de profundas asimetrías que viven nuestros pueblos indígenas y que

hemos tratado aquí de documentar parece exigirlo. La necesidad de que en el futuro quienes tomen las decisiones, formulen las leyes, diseñen las instituciones, definan los contenidos de los programas públicos y privados, partan del repudio a las asimetrías, del respeto a la diversidad y del aprecio al otro diferente, es la utopía que debe guiarnos en los próximos cien años de vida independiente.

Referencias bibliográficas

- CDI. Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2008. http://www.cdi.gob.mx/indicadores/en_cuadro07.pdf. Consultada el 8 de julio de 2008.
- CGEIB (Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, Secretaría de Educación Pública) (2004): *Diagnóstico de la Educación Indígena en México*. CGEIB. México.
- CGEIB (Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe, Secretaría de Educación Pública). 2004. Video: *Testimonios con Valor*. México: CGEIB.
- Del Poppolo, F., A. M. Oyarce y B. Ribotta (2007): *Indígenas urbanos en América Latina: algunos resultados censales y su relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. CEPAL, Notas de Población n° 86, Santiago.
- Hall, G., y H. A. Patrinos (eds.) (2005): *Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America*. Palgrave MacMillan, Gran Bretaña.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2007a). *La educación para poblaciones en contextos vulnerables. Informe 2007*. INEE, México.
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2007b): *El Aprendizaje de Tercero de Primaria en México: Español, Matemáticas, Ciencias Naturales, Ciencias Sociales*. INEE, México.
- INEGI (Instituto Nacional de Geografía y Estadística). 2005. *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005*. INEGI, México.
- IIPE, UNESCO Buenos Aires, OEI, SITEAL (2006): *Informe sobre Tendencias Sociales y Educativas en América Latina*. Buenos Aires.
- Schmelkes, S. (2006): *Algunas causas de la inequidad educativa respecto a la población indígena de América Latina*. IIPE-UNESCO, OEI, SITEAL. p. 64, Buenos Aires.
- Schmelkes, S., G. Aguila, R. Magaña, J. Rodríguez (2007): Estudio cualitativo de impacto del Programa Oportunidades sobre la Educación de la Población Indígena. México, mimeo.
- SISPPI. s/a Sistema de Información sobre Pueblos y Poblaciones Indígenas. <http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>. Consultada el 16 de abril de 2010.
- Vasconcelos, José (1926): *La Raza Cósmica: Misión de la Raza Iberoamericana*. Agencia Mundial de Librería, Barcelona.

Notas

- ¹ Dependiendo de la fuente, la cifra se ubica entre 400 y 660.
- ² En Ecuador, el 87% es pobre (Hall y Patrinos, 2005), en México el 90% (CDI, 2008).
- ³ Que viajan en tiempos de cosecha en las zonas de agricultura comercial y regresan a sus comunidades cuando no hay trabajo.
- ⁴ Que recorren campos agrícolas, migrando a lo largo de todo el año entre ellos, sin volver a sus comunidades de origen.
- ⁵ La referencia es a población hablante de lengua indígena porque el Censo Nacional de Población define a la población indígena por su condición de ser hablante de una lengua indígena.
- ⁶ El jornal, o el pago por día –sea como salario o por lo que se calcula que un adulto puede cosechar en un día cuando se le paga por destajo– está calculado para asegurar la reproducción biológica del productor y su familia durante ese día. El problema es que los jornaleros trabajan a lo más seis meses del año, y el salario debe alcanzarle para los meses que no trabaja. Por eso requiere del apoyo en trabajo de los miembros de su familia.
- ⁷ Vasconcelos, un notable intelectual mexicano, primer secretario de educación pública después de la Revolución Mexicana, en 1921, escribió un renombrado libro con este nombre, *La Raza Cósmica*. Él sostenía que el mexicano mestizo representaba lo mejor de la mezcla de los dos orígenes. Representó la idealización del mestizo.

Cuarta parte:
**Las condiciones necesarias para la
calidad y equidad educativas**

Ernesto Espíndola Advis

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Invertir más e invertir mejor en la educación en Iberoamérica: una necesidad y una oportunidad

Resumen:

La situación actual en el ámbito demográfico, social y económico brinda a la mayoría de los países de Iberoamérica una ventana de oportunidad para sentar las bases de un desarrollo sostenible en el largo plazo. Pero la ventana es de corta duración y es necesario aprovecharla ahora. La propuesta *Metas Educativas 2021* plantea precisamente una estrategia regional para orientar el esfuerzo de garantizar el derecho de una educación de calidad para todos. La propuesta involucra movilizar una cantidad importante de recursos en los próximos 10 años, asignarlos equilibradamente en distintas áreas educativas, y también en los momentos correctos. Aunque es una tarea importante para muchos países de la región, todo indica que con algo de esfuerzo y compromiso político y financiero, y con solidaridad, Iberoamérica es capaz de abordar con éxito el desafío de mejorar la educación.

Palabras clave:

derecho a la educación, financiamiento de la educación, gasto público en educación, inversión educativa, logro educativo, metas educativas

Abstract:

The current situation in the demographic, social and economic fields provides most Iberoamerican countries a window of opportunities to set the basis for a long term sustainable development. But this is a short term window and it is necessary to make the most of it right away. The 2021 Educational Goals proposal raises exactly a regional strategy to orient the effort to guarantee the right to a quality

education for all. The proposal includes the mobilization of an important amount of resources during the next 10 years, equitably allocating them in different education areas at the correct time. Although this is an important task for many countries in the region, there is every indication that efforts, political and financial commitment and solidarity may lead Iberoamerica to successfully cope with the challenge to improve education.

Keywords:

right to education, financing education, public expenditure in education, investment in education, achievements in education, education goals

Invertir más e invertir mejor en la educación en Iberoamérica: una necesidad y una oportunidad

I. Introducción

El derecho de todas las personas a la educación constituye una llave maestra para avanzar en los derechos humanos, en la medida que incrementa las opciones para acceder al trabajo, al cuidado de la salud y nutrición, a la obtención de ingresos necesarios para asegurar el bienestar de las personas, y capacita para un mejor ejercicio de los derechos civiles y políticos. Además, por la vía de la elevación de la productividad, del manejo de la información y el conocimiento, y de la capacidad de innovación, favorece la competitividad de las economías, la adaptabilidad de las sociedades a los nuevos desafíos de la economía global, su resiliencia ante catástrofes naturales y crisis económicas, y en el largo plazo fortalece el desarrollo económico y humano sustentable: “al convertirse el conocimiento en el elemento

central del nuevo paradigma productivo, la transformación educativa pasa a ser un factor fundamental para desarrollar la capacidad de innovación y la creatividad, a la vez que la integración y la solidaridad, aspectos claves tanto para el ejercicio de la moderna ciudadanía como para alcanzar altos niveles de competitividad” (CEPAL-UNESCO, 1992).

Existe, además, difundido reconocimiento del aporte de la educación al desarrollo de las personas en su dimensión ética, social, productiva, cultural y política. La educación es el medio privilegiado para asegurar un dinamismo productivo con equidad social, tender puentes de comunicación en sociedades multiculturales, y fortalecer democracias basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía (CEPAL-UNESCO, 2005).

La educación es el principal expediente para superar tanto la pobreza como las causas

estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos (CEPAL, 2000).

El derecho de todos a la educación está presente en una amplia gama de instrumentos jurídicos internacionales, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención de los Derechos del Niño y otros tratados internacionales suscritos por los países de la región. Tal derecho confiere a cada mujer y hombre, joven y niño, el derecho a acceder a la educación básica obligatoria y a un acceso igualitario a los niveles secundario y superior disponibles, el derecho a no ser discriminado de las diversas áreas y niveles de educación, el derecho de todos a acceder a educación continua y capacitación vocacional, y el derecho a información sobre salud, nutrición, reproducción y planificación familiar. Al ser un expediente fundamental para acceder a otros derechos humanos fundamentales, la educación constituye un bien público que el Estado, como garante de los derechos que se ha comprometido a respetar y promover, debe asegurar a todos los miembros

de la sociedad, velando por el pleno acceso y por su adecuada calidad.

Pese a la voluntad de los gobiernos y de la comunidad internacional por avanzar resueltamente en logros educativos y en aprendizajes pertinentes, aún resta mucho por avanzar. Se requiere un cambio decidido, lo que implica modernizar la gestión de nuestros sistemas educacionales, procurar un servicio de mayor calidad, pertinencia e igualdad en el acceso, y garantizar mayores logros para toda la población. Para ello es necesario cubrir las brechas de recursos financieros, humanos y físicos. Al respecto, se han desarrollado diversas iniciativas mundiales y regionales que buscan establecer metas y plazos para guiar los avances en diversas dimensiones de la educación, como la iniciativa Educación para Todos, el Marco de Acción de Dakar y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el contexto iberoamericano, la propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios” es sin duda la más integral al plantear metas concretas en una multiplicidad de áreas que van desde el acceso, progresión y conclusión educativa, el apoyo a grupos vulnerables, la educación multicultural, el desarrollo docente, la participación de la comunidad en la gestión curricular y de los aprendizajes, la educación continua, entre otros aspectos relacionados con la calidad de la misma, las necesidades de financiamiento y los diversos mecanismos de solidaridad para avanzar a la vez de reducir

las brechas dentro y entre los países de la región (OEI, 2008).

Recientemente, La CEPAL y la OEI realizaron un estudio preliminar sobre los costos de alcanzar el conjunto de metas propuestas para Iberoamérica, con el fin de dar estimaciones que muestren su viabilidad económica y así reforzar su apropiación y compromiso político por parte de los gobiernos, con miras a generar un acuerdo regional de largo plazo en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica de diciembre de 2010. El análisis que se presenta a continuación se basa en dicho análisis financiero preliminar, aunque cabe señalar que el proceso de apropiación de la propuesta Metas Educativas 2021 por parte de los gobiernos implica la revisión y adaptación de los costos de financiamiento a las necesidades y capacidades locales, acción que ya está en curso y que modificará los montos calculados previamente.

II. Avances y desafíos en la inversión pública en educación en Iberoamérica

Iberoamérica comprende realidades nacionales muy diversas, tanto desde el punto de vista educativo y cultural como respecto de sus indicadores generales de desarrollo económico y social. Si bien los avances de las últimas décadas son destacables, la desigualdad socioeconómica y la pobreza de la región son carac-

terísticas que han pesado a lo largo de su historia de desarrollo. Actualmente, la heterogeneidad regional en cuanto a niveles de desarrollo y bienestar es muy notoria, al tiempo de que es una de las regiones más desiguales del mundo (cuadro 1).

La reducción de la pobreza a nivel regional ha sido moderada en las últimas décadas. Si bien la reducción de la extrema pobreza ha sido significativa y permitiría cumplir con la Meta del Milenio referida a la disminución de la extrema pobreza a la mitad entre 1990 y 2015, aún con los efectos de la crisis financiera internacional, no lo lograría con la meta más exigente de reducir la pobreza total a la mitad en dicho período (CEPAL, 2009). Por otro lado, la persistente desigualdad distributiva de ingresos en los países de la región, con contadas excepciones, se presenta de modo homogéneo en la mayor parte de éstos. En promedio, la desigualdad medida por el coeficiente de concentración de Gini se ha mantenido relativamente constante en los últimos 15 años y ha estado en torno al 0,550 en promedio para América Latina (CEPAL, Fundación CIDOB, 2007). En cambio, España y Portugal se han constituido como sociedades bastante más igualitarias que el resto de los países de Iberoamérica.

El problema de la desigualdad en la región tiene que ver fundamentalmente con la alta concentración de ingresos en el 10% más rico de la población, lo que obstaculiza el traspaso

Cuadro 1

Iberoamérica (21 países): PIB per cápita 2007, incidencia de la pobreza 2005-2008, coeficiente de Gini 2005/2008 y gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2007/2008
(En millones de dólares de 2000, en porcentajes y proporciones)

Países a/	Producto interno Bruto per cápita 2007	Incidencia de la pobreza 2005/2008	Coeficiente de Gini 2005/2008	Gasto público en educación 2007/2008
España	16,658	20.0	b/ 0.313	c/ 4.6
Portugal	11,396	18.0	b/ 0.380	d/ 5.3
Argentina	9,436	21.0	0.519	4.7
Uruguay	7,505	13.7	0.457	3.1
México	6,486	34.8	0.506	5.8
Chile	6,100	13.7	0.522	3.6
Venezuela (Rep. Bol. de)	5,800	27.6	0.427	3.8
Panamá	5,216	27.7	0.524	4.1
Costa Rica	5,115	16.4	0.484	5.2
Brasil	4,208	25.8	0.590	5.3
Cuba	4,155	13.8
República Dominicana	2,887	44.3	0.556	2.5
Colombia	2,845	42.8	0.584	5.1
Perú	2,756	36.2	0.509	2.7
El Salvador	2,256	47.5	0.483	3.2
Guatemala	1,871	54.8	0.585	3.2
Ecuador	1,631	42.7	0.520	2.1
Paraguay	1,463	58.2	0.539	4.1
Honduras	1,406	68.9	0.590	7.0
Bolivia (Estado Plur. de)	1,092	54.0	0.565	6.7
Nicaragua	886	61.9	0.532	3.2
Iberoamérica	5,668	31.2	0.525	5.0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de UNESCO-UIS, cifras oficiales y las encuestas de hogares de los respectivos países, EUROSTAT (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/indicators/short_list), y Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2009, (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile, 2009.

a/ Ordenados según su PIB per cápita.

b/ Personas en riesgo de pobreza, cuyos ingresos con escalas de equivalencia son menores al 60% del ingreso mediano equivalente nacional. Esta medida, de pobreza relativa, difiere de la de pobreza absoluta de los restantes países.

c/ Fuente: Instituto Nacional de Estadística España, en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p453/a2007/&file=pcaxis>

d/ Fuente: Instituto Nacional de Estadística Portugal, en http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0001795&contexto=bd&selTab=tab2

de los beneficios del crecimiento a los más pobres. Pese a lo anterior y, en gran parte gracias a los esfuerzos de política pública, la región ha avanzado enormemente en el mejoramiento

de las condiciones de vida de las personas. Las inversiones en infraestructura y servicios básicos de salud y educación, han mejorado significativamente los indicadores de bienestar

de la población. Esto se refleja en mejoras importantes en indicadores básicos de salud como la esperanza de vida al nacer, la tasa de mortalidad infantil, las tasas de desnutrición infantil, los importantes avances en acceso a la educación, entre otros.

Por otro lado, los esfuerzos que se han hecho a través de políticas públicas dirigidas a la educación son coherentes con el rol central que ella cumple como eslabón del desarrollo. La educación y el empleo son reconocidos como ámbitos privilegiados de superación de los problemas sociales, operando como mecanismos de inclusión social, de reducción de desigualdades y de superación de la pobreza.

El aumento de la inversión pública en educación ha sido significativo en la últimas décadas, incrementándose en alrededor de 1,2 puntos porcentuales del PIB entre 1990/1991 y 2006/2007, lo que en términos absolutos implicó que dicha inversión (por habitante) prácticamente se duplicara (CEPAL, 2009). Esto ha permitido progresivamente expandir los servicios educativos desde los grandes centros urbanos a los pequeños, y a las zonas rurales. Sin embargo, parte de esta expansión ha sido posible gracias a la progresiva inversión de carácter privado, lo que incluye el desarrollo de servicios educativos ligados a fundaciones y organizaciones asociadas a las diversas iglesias y comunidades. Esto ha permitido desplazar una buena proporción de estudiantes a los servicios privados, con la consiguiente liberación de pla-

zas en el sector público, pero también impulsando procesos de segregación escolar y progresiva diferenciación de la calidad de los servicios educativos.

Sin embargo, y pese a los esfuerzos regionales, los recursos públicos siguen siendo insuficientes. Si bien se ha tomado como referencia el esfuerzo promedio de recursos públicos que realizan los países desarrollados (en torno a 5,5% del PIB) y se ha planteado la necesidad de que los países de la región se impongan como meta ese porcentaje de gasto (CEPAL/UNESCO, 2005), varios países realizan esfuerzos superiores, pero aún insuficientes (cuarta columna del cuadro 1). Por otro lado, el aumento de los recursos destinados a educación no siempre ha ido acompañado de una expansión *pari passu* del acceso, progresión, conclusión educativa y de su calidad.

III. Estimación de los costos de alcanzar las metas de la propuesta “Metas Educativas 2021”

El logro de las metas contenidas en la propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios” apunta a aumentar el acceso a los sistemas educativos, los niveles de escolarización, la progresión oportuna, el equipamiento escolar, la inclusión de grupos vulnerables o tradicionalmente discriminados, la diversidad

y riqueza cultural y el desarrollo científico y tecnológico de la región. En definitiva, las diversas metas confluyen hacia la construcción de bases permanentes para un desarrollo económico, social y cultural sostenido e integral, el fortalecimiento la democracia y la ciudadanía social, y la cooperación solidaria de los países que conforman el Espacio Iberoamericano. Todo esto en un plan que en un plazo de diez años busca alcanzar logros que normalmente llevarían a lo menos cinco lustros, tiempo precioso que hoy la región no dispone.

Si bien el logro de cada una de las metas propuestas encierra un valor en sí mismo, no es posible concebirlas o avanzar hacia ellas sin hacer esfuerzos en las dimensiones restantes que aborda el proyecto Metas Educativas 2021. El esfuerzo simultáneo requerido para avanzar paulatinamente hacia el conjunto de metas involucra una cuantía de recursos importante, tanto más cuando la situación educativa de algunos países muestra apreciables brechas e insuficiencias en el ejercicio del derecho efectivo a la educación.

En el estudio de costos efectuado por CEPAL-OEI varias de las metas cuantificadas no utilizaron como 'línea de base' un presupuesto previamente disponible ya que no forman parte de los programas habituales de los Ministerios o Secretarías de Educación, o bien por falta de información. En esos casos los costos representan el valor agregado para cada año de ir instrumentando progresiva-

mente algunos programas, como alfabetización, educación básica de personas recién alfabetizadas, formación continua de profesores, entre otros. En las metas en que fue posible la comparación respecto de un presupuesto disponible e indicadores de logro previo, como las tasas de matrícula en educación preprimaria, primaria, secundaria, o investigación y desarrollo (I+D), los costos están presentados como diferenciales respecto de los recursos proyectados al año 2010, y su evolución se analizó manteniendo los actuales niveles de matrícula y retención escolar o de recursos para investigación científica.

La estructura de costos de las metas y el volumen de recursos involucrados.

El peso que tiene el logro de cada meta depende en gran medida de la situación educativa actual de los países, de la estructura de costos unitarios actuales en cada nivel educativo, de los niveles de pobreza, y de sus procesos de transición demográfica. Esto último implica que varios de los países de la región están disminuyendo en términos relativos y absolutos el peso de su población en edad de estudiar, o lo harán en los próximos años.

Las metas que tienen mayor relevancia en la región son las relacionadas con los programas educativos regulares (educación inicial, primaria y secundaria), parte de los cuales son obligatorios (normalmente la educación primaria y la secundaria baja). En 2021, éstos concen-

trarían 65% de los recursos adicionales destinados para cumplir dichas metas (cuadro 2).

La mayoría de los países han registrado notables avances en la universalización de la educación primaria, por lo que la relevancia financiera de ésta en la estructura de los costos para avanzar las metas es menor (2% del total en 2021). Esto también es cierto para la secundaria básica, que además tiene como referencia una población estudiantil bastante pequeña respecto de otros niveles educativos. Por ello, gran parte de la relevancia presupuestaria que adquiriría el avance en secundaria se concentra en la inversión educativa necesaria para generalizar el acceso y la progresión oportuna en el nivel secundario superior (casi 15% del total en 2021).

Sin duda, el grueso de los recursos destinados a los programas regulares se requerirá para universalizar la enseñanza inicial, pues los niveles actuales de asistencia son muy bajos –especialmente en los programas de educación inicial dirigidos a infantes y niños menores de tres años-. Para cumplir las metas educativas en el año 2021, la educación inicial requerirá más del 70% de los recursos adicionales destinados para generalizar la educación preescolar, primaria y secundaria (véanse los gráficos 1.A y 1.C), lo que representa el 47% del financiamiento total de las metas.

Los programas de alfabetización tienen mayor peso al inicio del proceso de avance hacia las metas (10% del gasto adicional en

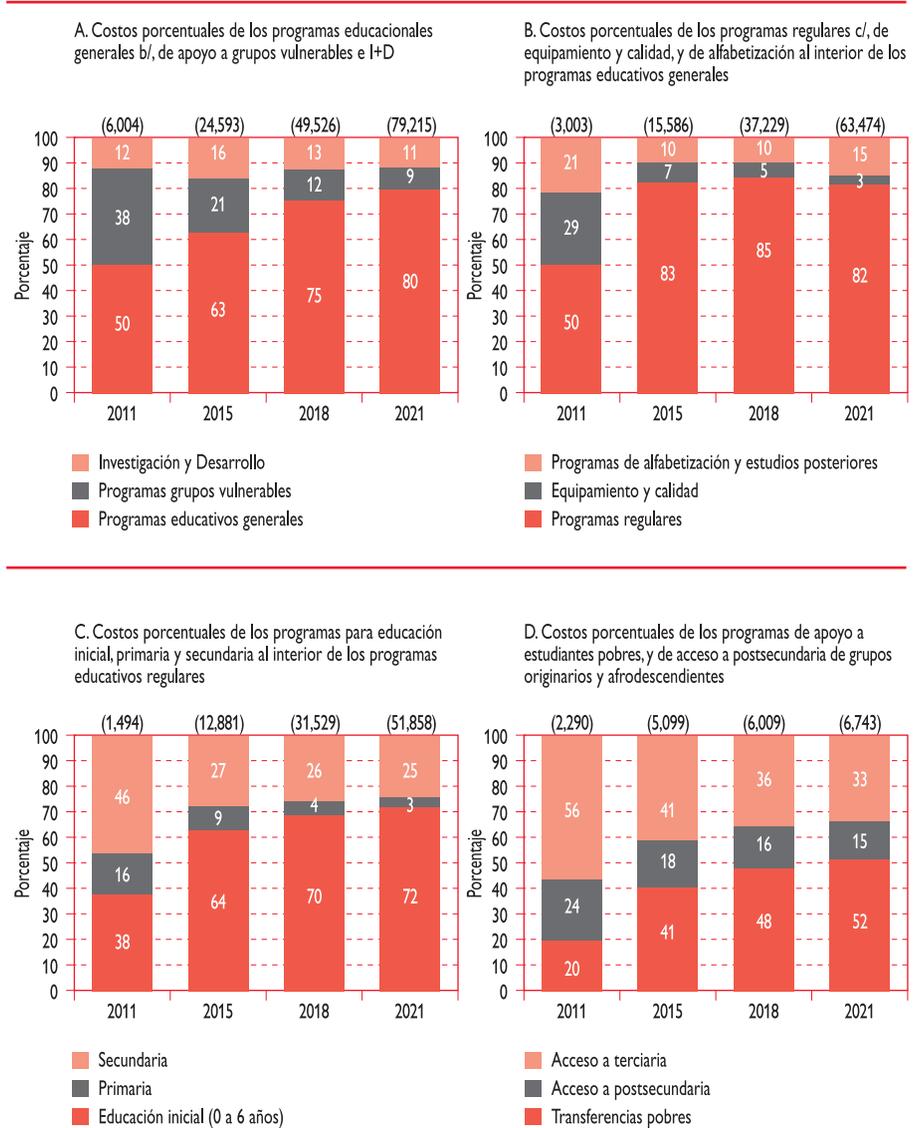
2011) debido a la gran deuda de la región al respecto, pero para 2021 solamente el 0,5% de los recursos adicionales deberían destinarse a este tipo de programas. El grueso de los recursos asociados a esta área se concentraría en programas para la educación continua de los recién alfabetizados (12% del total de los recursos destinados a lograr las metas en 2021).

En cuanto a la calidad educativa y el equipamiento necesario para la misma, la mayor inversión debería concentrarse en los primeros años de avance, principalmente en lo referido a la dotación de bibliotecas y laboratorios informáticos para las escuelas. Cabe notar que el estudio citado no pudo efectuar el costeo de los recursos que significaría ampliar el número de escuelas primarias con jornadas de tiempo completo, lo que supondría aumentos en las horas de aula de los profesores, eventualmente de la contratación de los mismos o la construcción de nuevas escuelas en aquellos países o zonas donde se utiliza el doble turno (jornada de mañana y de tarde).

Los programas destinados a grupos vulnerables (apoyo a estudiantes de primaria y secundaria pobres, y programas de integración en educación postsecundaria no universitaria y universitaria de jóvenes provenientes de pueblos originarios y afrodescendientes) concentran recursos en forma importante al inicio de los compromisos de avance hacia las metas (38% en 2011), pero progresivamente pierden significación ante otras metas, para llegar a tan

Gráfico 1

Iberoamérica (21 países):
Estructura de costos netos para el cumplimiento progresivo de las Metas Educativas 2021
(En porcentajes a/)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
a/ Entre paréntesis se presenta el costo en millones de dólares de 2000 al cual se refiere a distribución porcentual de cada barra. b/ Refiere a los programas para educación inicial, primaria, secundaria, alfabetización y formación básica de recién alfabetizados, equipamiento y calidad educativa. c/ Refiere a programas para educación inicial, primaria, secundaria básica y secundaria superior.

Cuadro 2

Iberoamérica (21 países): Monto y estructura de costos adicionales para el cumplimiento progresivo de las Metas Educativas, años 2011, 2015 y 2021
(En millones de dólares de 2000 y porcentajes)

	Año 2011		Año 2015		Año 2021	
	Millones de dólares	Porcentaje	Millones de dólares	Porcentaje	Millones de dólares	Porcentaje
Costo adicional de las metas	6,004	100%	24,593	100%	79,215	100%
I. Programas regulares	1,494	24.9%	12,881	52.4%	51,858	65.5%
I.1 Educación inicial (c. 0 a 3 años)	386	6.4%	3,514	14.3%	18,676	23.6%
I.2 Educación preprimaria (c. 3 a 6 años)	183	3.0%	4,720	19.2%	18,822	23.8%
I.3 Educación primaria	242	4.0%	1,206	4.9%	1,529	1.9%
I.4 Educación secundaria básica	63	1.1%	324	1.3%	1,404	1.8%
I.5 Educación secundaria superior	619	10.3%	3,117	12.7%	11,428	14.4%
II. Programas de alfabetización y estudios posteriores	644	10.7%	1,566	6.4%	9,523	12.0%
II.1 Alfabetización (y realfabetización)	634	10.6%	1,156	4.7%	312	0.4%
II.2 Post alfabetización (educación básica)	10	0.2%	410	1.7%	9,211	11.6%
III. Equipamiento y calidad	864	14.4%	1,139	4.6%	2,092	2.6%
III.1 Preparación nuevos profesores	364	6.1%	344	1.4%	762	1.0%
III.2 Formación continua profesores	63	1.0%	337	1.4%	719	0.9%
III.3 Centro de Recursos para el Aprendizaje	438	7.3%	459	1.9%	612	0.8%
IV. Programas grupos vulnerables	2,290	38.1%	5,099	20.7%	6,743	8.5%
IV.1 Transferencias a estudiantes pobres	467	7.8%	2,107	8.6%	3,507	4.4%
IV.2 Acceso a postsecundaria grupos originarios	542	9.0%	914	3.7%	1,029	1.3%
IV.3 Acceso a terciaria grupos originarios	1,282	21.3%	2,078	8.5%	2,206	2.8%
V. Investigación y Desarrollo	711	11.9%	3,907	15.9%	8,999	11.4%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).

solo 9% en 2021. Al interior de estos programas, los programas de apoyo económico a estudiantes primarios y secundarios van adquiriendo mayor gravitación hacia el año 2021, pasando de 20% del costo total de programas

dirigidos a grupos vulnerables en 2011 a 52% en 2021 (gráficos 1.A y 1.D, y el cuadro 2).

Por el hecho de que las metas son progresivas, aunque los niveles de logro para cada país sean relativos al nivel de sus indicadores

actuales, los costos también van incrementándose paulatinamente. En el año 2011, en el conjunto de la región deberían invertirse algo menos de 5.000 millones de dólares para iniciar el camino hacia el cumplimiento de las metas que dependen fundamentalmente del sector educativo institucional. Para el avance íntegro en todas las metas, incluyendo el apoyo a grupos vulnerables y la inversión en mayores recursos para I+D, se requieren adicionalmente para este año algo menos de 1.200 millones de dólares (cuadro 2).

En el año 2015 se proponen niveles de logro moderados en algunas metas. Por tanto, ese año puede representar un punto de inflexión en cuanto a las necesidades y esfuerzos públicos para proseguir el avance. De esta forma, para el conjunto de metas estrictamente educativas, en 2015 deberían mobilizarse algo más de 18.500 millones de dólares, involucrando unos 6.000 millones de dólares adicionales si se complementan con los gastos derivados de los programas de apoyo a grupos vulnerables e inversión en I+D.

Finalmente, en 2021, año para el cual se busca el cumplimiento de las metas propuestas habida cuenta de las diversas realidades nacionales, la cuantía total de recursos regionales necesarios para lograr el conjunto total de metas involucra algo menos de 80.000 millones de dólares solo en ese año. Si se descuenta el apoyo a grupos vulnerables e I+D, los montos bajan a 67.000 millones de dólares.

Con todo, y pese al significativo volumen de recursos necesarios para cumplir las metas en 2021, si se tiene en cuenta que el avance habrá sido progresivo al año 2020, el esfuerzo adicional de recursos netos para ese año bordea menos de 10.500 millones de dólares a nivel regional, lo que representa alrededor del 15% de aumento respecto del año anterior.

IV. Fuentes y mecanismos de financiamiento

El grueso de los recursos que alimentan los sistemas educacionales en los países de la región lo constituyen los presupuestos gubernamentales destinados a estos fines. No obstante, el aporte del sector privado nacional se ha incrementado paulatinamente, sobre todo por aportes que las familias desembolsan para mejorar la educación de sus hijos, siguiendo la tendencia a la creciente valoración, por parte de los padres, respecto de los logros educativos para la movilidad social intergeneracional. A su vez, el gasto público depende de la recaudación impositiva, las transferencias entre gastos que el gobierno destina a distintos sectores y servicios, del crecimiento económico de los países, y de la captación de fondos extra-presupuestarios, ya sea de origen interno o externo. En cuanto al gasto privado, su aumento depende del incremento de recursos por parte de las familias y de cómo éstas valoran el gasto

educativo en la asignación del presupuesto del hogar (CEPAL-UNESCO, 2005).

A los gastos gubernamentales y familiares se añaden otras fuentes complementarias, tales como el sector empresarial, la cooperación internacional bilateral y multilateral, los aportes de fundaciones filantrópicas, grupos religiosos y organizaciones no gubernamentales. Hay que tener en cuenta, además, el peso abrumador de los gastos corrientes en la composición del gasto público en educación, así como de gran parte del gasto privado. Dicho gasto corriente, que suele superar el 90% del total, se orienta mayoritariamente a remuneraciones de profesores y personal administrativo y, en menor medida, a mantenimiento del equipamiento educativo. De allí que una de las ventajas de diversificar fuentes de financiamiento es lograr una mayor flexibilidad del gasto a fin de invertir en las prioridades que se fijan los gobiernos para avanzar hacia el logro de los objetivos nacionales en función de la propuesta Metas Educativas 2021. Esto permitiría financiar programas que apunten directamente, por ejemplo, a mejorar la continuidad dentro del sistema educativo, sobre todo en sectores más vulnerables y de menores ingresos; y a mejorar la gestión del sistema educacional a fin de que los gastos corrientes tengan un impacto mayor sobre la equidad, la calidad y la eficiencia de dicho sistema.

En el estudio realizado por CEPAL-OEI la proyección de los recursos adicionales nece-

sarios para alcanzar las metas se basó en el cálculo de las diferencias entre el tránsito deseado hacia las metas y el mantenimiento de la situación educativa actual de los países, lo que significaría una reducción relativa de los recursos públicos destinados a educación respecto del PIB, e incluso una reducción absoluta entre los países más envejecidos demográficamente. Por ese motivo, es adecuado revisar el requerimiento adicional de recursos respecto de escenarios presupuestarios más reales, que suponen la mantención de la prioridad macroeconómica del gasto en educación. Por tanto, en un escenario de crecimiento moderado durante los próximos 11 años (de 2,4% anual como promedio para la región), esto significará un aumento considerable del volumen de recursos disponibles para los programas educativos (gráficos 2.A y 2.B).

Aun cuando habrá varios países cuyos recursos serán insuficientes para avanzar hacia las metas si sólo mantienen la misma prioridad macroeconómica del gasto público en educación, con un poco de esfuerzo y solidaridad, en los próximos años sí será posible avanzar y cumplir las metas específicas propuestas por la OEI en seguimiento de los compromisos suscritos durante la XVIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Educación de mayo de 2008 y posteriormente en la Conferencia de Ministros de Educación celebrada de abril de 2009.

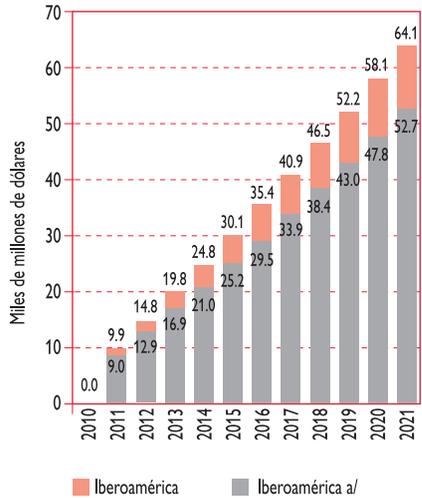
Gráfico 2

Iberoamérica (21 países): Recursos disponibles manteniendo las prioridades fiscales y macroeconómicas del gasto público en educación y en investigación y desarrollo, 2010-2021
(En miles de millones de dólares)

B. Recursos presupuestarios totales



C. Recursos presupuestarios adicionales respecto del año 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
a/ No incluye España y Portugal.

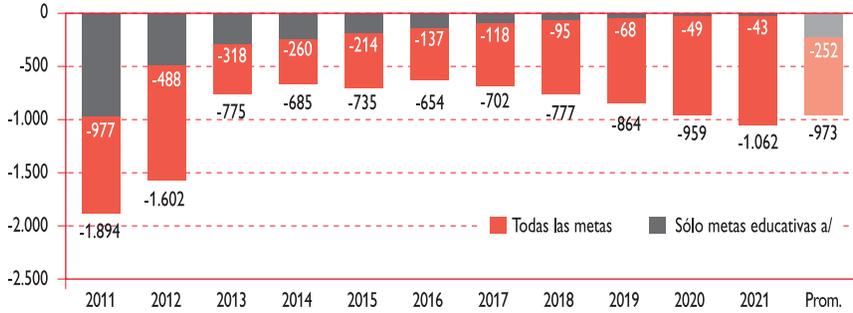
Respecto de las fuentes para financiar los gastos adicionales asociados a las mejoras en la educación abordadas en la propuesta Metas Educativas 2021 y que apuntan a resolver la gran mayoría de insuficiencias y desafíos de la región en esta materia ya reseñados, es posible distinguir tres grandes áreas: los recursos públicos nacionales, los recursos privados nacionales, y los recursos provenientes de fuentes externas.

V. Los recursos públicos

El incremento presupuestario. Dada su relevancia, ésta debería ser la fuente de financiamiento primordial para sostener los diversos avances en materia educativa. El proyecto Metas Educativas 2021 propone aumentar el esfuerzo económico de cada país para asegurar su logro. Esto implica un aumento sistemático del presupuesto educativo de 0,1% del PIB

Gráfico 3

Iberoamérica (21 países): Déficit presupuestario para cumplir las Metas Educativas 2021 suponiendo un incremento del gasto público en educación en 0,9% del PIB con un límite total del mismo de 6,5% del PIB
(En millones de dólares de 2000)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), proyecciones sobre la base de cifras oficiales y del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS).
a/ Excluye I&D y programas de apoyo a grupos vulnerables.

desde el año 2013 hasta un máximo presupuestario de 6,5% del PIB. Para aquellos países que no lleguen a ese límite, la propuesta significaría que en un período de 9 años el presupuesto educativo aumente en 0,9% del PIB. Esta propuesta específica significaría, de mediar un crecimiento moderado relativamente estable en la región, que la mayoría de los países estaría en condiciones de financiar las metas solamente apelando a esta fuente de financiamiento, aun cuando en algún año específico esta fuente pueda ser deficitaria. Dicha regla de aumento presupuestario permitiría en estos países incluso contar con una holgura de recursos suficiente para plantear metas más ambiciosas, reasignarlos hacia áreas complementarias o incluso para efectuar coopera-

ción de carácter bilateral o participar en otros mecanismos solidarios internacionales.

No obstante lo anterior, se proyecta que un grupo de países, que tienen menores recursos y situaciones educativas más desventajosas, se encuentren en situación de déficit más o menos permanente para lograr las metas. De esta forma, para el conjunto de la región, y sin contabilizar los recursos aquellos países que quedarían en situación superavitaria por la vía del financiamiento público, se proyecta un déficit regional que como promedio anual sería de algo menos de 1000 millones de dólares al considerar el conjunto total de metas (gráfico 3), y de alrededor de 250 millones si se excluyen las metas referidas a I+D y apoyo a grupos vulnerables, áreas que en la mayoría de los

países de la región recaen en organismos distintos a los Ministerios o Secretarías de Educación, o se abordan multisectorialmente.

Política tributaria, los impuestos dirigidos y los incentivos tributarios. La carga tributaria de los países de América Latina es en promedio 18,7% del PIB, y es comparativamente baja respecto de países más desarrollados: en 2007 la carga tributaria en la OCDE representó casi dos veces la presión tributaria de América Latina como porcentaje del PIB (CEPAL, 2010). Por dicho motivo, existe margen en los sistemas de tributación para recabar recursos adicionales que podrían destinarse en parte a la consecución de las metas educativas propuestas. Es importante que los sistemas tributarios se consoliden y establezcan cargas tributarias que no distorsionen las decisiones de los agentes económicos pero que a la vez permitan recolectar suficientes recursos para una política social sólida. En ocasiones esto va además de la mano con el desarrollo de mayores capacidades reguladoras y fiscalizadoras, que minimicen la evasión de impuestos y atiendan mejor a los mecanismos de elusión de los mismos.

Por otra parte, dado que los esfuerzos nacionales para mejorar la educación han logrado concitar consensos entre un amplio espectro de agentes, incluido el sector empresarial, es posible pensar en la asignación de impuestos especiales cuya recaudación se destine explícitamente a programas encaminados a mejorar los logros educacionales de la pobla-

ción. También existen precedentes de aplicación de gravámenes a la propiedad inmobiliaria para financiar gastos en educación, e impuestos específicamente destinados a la provisión de libros de texto u otros servicios educativos. En general, los impuestos específicos que se han aplicado en beneficio de la educación se han destinado a la formación profesional y provienen de las empresas o directamente de descuentos en la nómina de salarios en la industria. Para lo anterior, es conveniente establecer amplios acuerdos políticos nacionales para permitir que estas recaudaciones adicionales se destinen preferencialmente a educación al menos en el período requerido para alcanzar las metas comprometidas por los países, y después redestinarlas o eliminarlas.

Otra vía para allegar recursos adicionales a la educación es por medio de los incentivos tributarios. Dado que las donaciones que realizan empresas y personas son sensibles a su costo, la vía más práctica que tienen los Estados para afectar los precios de las donaciones es a través del sistema tributario mediante incentivos. Si una donación a la educación puede ser deducida, al menos en parte, como gasto por la persona o la empresa para fines de generar sus rentas, o descontada de sus impuestos, la donación pasa ser un incentivo para el donante.

Eficiencia y eficacia. La eficiencia y eficacia del gasto público ha sido un objetivo que ha merecido la atención de los poderes públicos durante largo tiempo. Y es precisamente éste el

ámbito de acción donde se dirigen las miradas cuando se trata de “invertir mejor” en educación. No hay recetas únicas para mejorar la asignación y el uso de los recursos, pero sí diversas opciones que merecen ser consideradas por cada uno de los países.

Una primera opción es lograr una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos, de tal manera que con una mejor coordinación y gestión entre todas las administraciones educativas y sociales, centrales, regionales y municipales, se consigan mejores resultados con recursos similares. Naturalmente, existe un conjunto amplio de medidas complementarias a nivel de gestión de la escuela que permiten aumentar la calidad de los aprendizajes, como establecer sistemas de dirección más horizontales, involucrar a la planta docente en la adaptación de los currículos, mejorar la participación de toda la comunidad escolar en los procesos de aprendizaje, transparentar la rendición de cuentas hacia la comunidad, entre otras medidas (CEPAL/UNESCO, 2005; BID, 2003).

Otra opción es la progresiva reasignación del gasto por nivel educativo, dado que el nivel universitario ostenta gastos por alumno hasta ocho veces superiores al gasto en primaria y podrían encontrarse mecanismos alternativos de financiamiento. Esta reasignación debería llevarse a la práctica, con base en amplios acuerdos políticos y sociales, de forma progresiva y garantizando al menos la gratuidad a los alumnos con recursos insu-

ficientes y a todos aquellos que se considerara necesario.

Con el objeto de que el gasto en educación ejerza mayor impacto redistributivo, desde hace ya más de una década se han movilizad recursos para financiar programas focalizados que atienden a poblaciones con bajos niveles de logro y rendimiento, en zonas de escasos recursos. Esto ya está contemplado en las Metas Educativas 2021. Aunque los subsidios monetarios directos suelen implicar considerables recursos, dado que cubren a grupos poblacionales significativos, permiten un ahorro también considerable en términos de eficiencia del sistema, debido a su impacto positivo en la retención y progresión educativa de los beneficiarios. La reducción de las ineficiencias internas del sistema educativo es particularmente significativa dados los altos costos que entraña. Parece fundamental que los países con altas tasas de rezago y repetición identifiquen adecuadamente las causas de esta pérdida de recursos y elaboren políticas costo-efectivas que aumenten la eficiencia de los sistemas educativos en la región. Considerando el ahorro que implica reducir la ineficiencia del sistema, en la mayoría de los países es una buena inversión universalizar el ingreso a edad oportuna y mejorar el ritmo de progresión y retención dentro del sistema.

Otro mecanismo utilizado para optimizar el impacto del financiamiento es el de concursos de proyectos de pequeña escala y bajo monto,

cuyo oferente es el Ministerio o Secretaría de Educación, y en el cual compiten las escuelas. Dicho mecanismo incorpora a la gestión y ejecución de programas especiales de apoyo a los propios actores (directivos y profesores de los establecimientos), haciéndolos responsables por el impacto de los recursos asignados, y desarrollando, con ello, mayor capacidad de gestión en las escuelas. Esto permite capitalizar la pequeña parte del presupuesto público de educación que no va a gastos corrientes.

Otra área donde se puede aumentar la eficiencia de los recursos empleados es mejorar la asistencia de los estudiantes a la sala de clases y disminuir la interrupción frecuente de que son objeto las clases. Si el tiempo efectivo que se dedica al aprendizaje disminuye, eleva el costo del mismo. Por el contrario, si se pueden enseñar los mismos conocimientos, destrezas y habilidades en menos tiempo de lo planificado, ello implica una economía de costos y una consiguiente liberación de recursos.

VI. Los recursos privados

El financiamiento privado de la educación ha ido creciendo en los últimos lustros, y a escala global a comienzos del nuevo milenio contribuía con el 35% del financiamiento educativo (UNESCO, 2003). Como lo señalaran CEPAL-UNESCO a comienzos de los años noventa, "...son múltiples las formas que la contribución

privada puede tomar: programas financiados parcialmente por empresas, sobre todo a nivel local, para apoyar escuelas seleccionadas; (...) utilización de exenciones y estímulos tributarios a favor de las personas privadas que hacen donaciones a la educación; (...) contribuciones a fondos específicos de mejoramiento de la calidad educacional, etc." (CEPAL-UNESCO, 1992).

Las familias absorben el costo de oportunidad de enviar a sus hijos a la escuela, y aportan con gastos asociados a la asistencia escolar (pago de matrículas, libros, transporte, uniformes, entre otros). En comunidades rurales, suelen aportar mediante la provisión voluntaria de insumos para la oferta escolar (suministros de meriendas escolares, materiales y construcción de las escuelas, etc.). Sin embargo, dado que el gasto de bolsillo que efectúan las familias está asociado a su ingreso, el efecto redistributivo es mínimo. En otras palabras, el ejercicio de la libertad de elección de los establecimientos asociado a la capacidad económica de las familias suele tener efectos adversos en la equidad educativa, ya que aquellos con mayor capacidad de pago optan por escuelas con mayor calidad, aumentando las brechas con los sectores más desfavorecidos. Pero por otro lado también implica una descompresión de la demanda de recursos públicos destinados a educación, ya que se orientan en mayor medida a estudiantes de menores ingresos. Existen opciones para canalizar el gasto de las familias con alternativas más progresivas en la distribución

de los recursos. Por ejemplo, pueden diseñarse incentivos de ahorro privado de carácter similar a los sistemas contributivos en seguridad social o salud, con componentes solidarios que incluyan sistemas de transferencias compensatorias⁴ al interior de dichos fondos.

Por otra parte, es clave establecer alianzas con el sector productivo, ya que éste es el mayor beneficiario de una educación secundaria y postsecundaria de calidad, al tener la posibilidad de contar con recursos humanos preparados para adaptarse al cambio tecnológico y organizacional. Al respecto, se pueden explorar mecanismos de financiamiento mixto de los sistemas de capacitación nacionales, así como de expansión del acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación, entre otras iniciativas.

VII. Los recursos externos

Entre las posibles fuentes de financiamiento externo, se ha planteado con fuerza la posibilidad de convertir, mediante diversos mecanismos financieros, parte del servicio de la deuda pública en inversión para la educación. Hace más de una década y media CEPAL y UNESCO plantearon conjuntamente que una fuente posible de financiamiento para redinamizar la educación eran las reasignaciones de fondos entre presupuestos de distintos sectores; por ejemplo, desde defensa y servicio de

la deuda hacia educación y conocimiento (CEPAL-UNESCO, 1992).

En la XIV Cumbre Iberoamericana celebrada en San José, Costa Rica, en noviembre de 2004, los jefes de Estado y de gobierno de Iberoamérica acordaron dos líneas de acción fundamentales en el marco del canje de deuda (o sus intereses) por educación. La primera se refiere a la negociación de la deuda bilateral y multilateral de los estados iberoamericanos, y la segunda a la discusión con el FMI en torno a los criterios para clasificar la inversión social. En este marco, la Comunidad Iberoamericana propondría al Fondo Monetario Internacional nuevos criterios para contabilizar el gasto en educación como inversión social, para disminuir la contabilidad del déficit fiscal y ser objeto de beneficios.

Actualmente, frente a las necesidades de rediseño de la arquitectura financiera internacional a raíz de la reciente crisis financiera, en particular de los organismos internacionales de financiamiento como el propio FMI, estos planteamientos pueden enfrentar una mejor acogida.

Por otro lado, existen desde mediados de la década de los ochenta precedentes de conversión de deuda externa bilateral que involucran acreedores oficiales bilaterales. Estas operaciones transforman un pasivo en otro con diferentes características de desembolso. En América Latina existen experiencias de acuerdos bilaterales de reducción de deuda, lo que

involucra a un gobierno acreedor que convierte su deuda, casi siempre con descuento, con el compromiso por parte del país deudor de que empleará el equivalente –o una fracción menor– en moneda local en un proyecto de desarrollo acordado previamente con el país acreedor (CEPAL/UNESCO, 2005).

Las iniciativas en este campo requieren tener claros los criterios respecto de dónde invertir, con qué objetivo y cómo se evalúan los resultados, y explicitar estos criterios en los eventuales procesos de renegociación. Por otra parte debiera también plantearse un criterio distributivo, de carácter solidario, privilegiando como receptores de programas de condonación o conversión de deuda aquellos países que requieren mayores recursos, en relación con su PIB, para lograr las metas propuestas.

En cuanto a cooperación internacional y multilateral, los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) constituyen la fuente del grueso de la cooperación bilateral para la educación en todo el mundo (alrededor de 80%). Entre ellos, le corresponde un papel destacado a la Unión Europea (UE), el mayor donante mundial de ayuda al desarrollo y humanitaria. En 2006, la UE y sus Estados miembros destinaron un importe calculado en 47.000 millones de euros en concepto de ayuda pública a los países en desarrollo (0,43% del PIB de los Estados miembros), la mayor parte en forma de subvenciones a fondo perdido.

En mayo de 2005, los Ministros de la UE acordaron un nuevo objetivo colectivo del 0,56% para 2010, que supondría 20.000 millones de euros adicionales de ayuda, y fijaron el año 2015 como límite para llegar al 0,7%.

Otra parte de los aportes monetarios de las organizaciones de cooperación internacional al desarrollo de los sistemas educativos de la región provienen de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Agencia Japonesa de Ayuda Internacional y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID).

VIII. El fondo solidario de cooperación educativa

El proyecto iberoamericano “Metas Educativas 2021” incluye entre sus metas ‘incrementar la solidaridad internacional con los países que manifiestan mayores dificultades’. En este sentido, no pretende ser una exigencia a los países sin tener en cuenta su situación ni el esfuerzo económico que les va a suponer. Por el contrario, parte de las condiciones económicas de cada país y del nivel actual en el que se encuentra la educación en cada uno de ellos. De ahí que se haya propuesto que cada país establezca sus prioridades en las metas acordadas y fije el nivel de

logro al que aspira razonablemente alcanzar en el año 2021.

Existe también la voluntad de que los países perciban la voluntad colectiva de apoyarse mutuamente y de recibir la cooperación necesaria para el logro de las metas propuestas. Por ello se ha acordado estudiar la creación de un fondo solidario de cooperación para la cohesión educativa que complete el esfuerzo de los países en la consecución de las Metas. Las aportaciones a dicho fondo deberían canalizarse a alguna de las metas establecidas y negociarse con los países beneficiarios para acordar el esfuerzo compartido. Como se señala en la última de las Metas Educativas 2021, los recursos económicos para la cooperación deberían aportar entre el 20% y el 40% de lo que necesitan los países y las regiones con mayor retraso educativo para el cumplimiento de las Metas.

La propuesta inicial es que la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la OEI asuman la definición y seguimiento de este proceso, en estrecha coordinación con los Ministerios de Economía y de Educación de los países iberoamericanos, para lograr de los países con mayor desarrollo económico, de la Unión Europea, de las organizaciones y bancos americanos e internacionales, y de los donantes públicos y privados, los recursos necesarios que apoyen y completen el esfuerzo financiero que realicen los países para alcanzar las metas propuestas.

Asimismo, el proyecto “Metas Educativas 2021” incluye el apoyo solidario de todos los países y el impulso a un conjunto de programas, que se corresponden en gran medida con cada una de las metas propuestas, y que tienen como objetivo el logro de las principales metas. Se pretende, por tanto, que participen en su desarrollo de forma coordinada los Ministerios responsables de cada país, las instituciones interesadas, los grupos de expertos iberoamericanos, las redes de escuelas y de profesores innovadores y todos aquellos grupos sociales que puedan enriquecerlos y extenderlos. Se trata, en definitiva, de que los países comprometidos con las Metas Educativas 2021 perciban el apoyo solidario de los demás países y se sientan partícipes de un ambicioso proyecto educativo iberoamericano.

En síntesis, Iberoamérica vive un momento desafiante en el ámbito de la educación: los grandes avances en la expansión educativa no han conllevado la reducción de brechas en la misma, y han abierto nuevas interrogantes respecto de la necesidad de brindar una educación de calidad para todos, que no solo prepare para el mundo productivo sino también para el ejercicio de una ciudadanía global y democrática. Hoy más que nunca, y sobre los avances ya registrados, se abre una oportunidad para invertir en educación y generar un salto hacia un desarrollo económico y humano más sostenible. La propuesta “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de

los bicentenarios” plantea precisamente una estrategia regional compartida y solidaria que apunta a orientar el esfuerzo de los países para la consecución del objetivo de garantizar el derecho de una educación de calidad para todos. Y los análisis acerca de los costos que involucra llevar a cabo dicha propuesta, teniendo a la vista los diversos mecanismos de financiamiento disponibles o posibles de construir a futuro, indican que Iberoamérica es capaz de abordar con éxito el desafío de la educación.

Referencias bibliográficas

- BID (2003): *Hacia visiones renovadas del financiamiento educativo en América Latina y el Caribe*. Cumbre de las Américas, Monterrey, México 2004, Washington, diciembre.
- CEPAL (2010): *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Documento a presentar en el XXXIII período de Sesiones de la CEPAL en Brasil, mayo.
- CEPAL (2009): *Panorama Social de América Latina 2009*, (LC/G.2423-P/E), Santiago de Chile.
- CEPAL (2002): *Panorama Social de América Latina 2001-2002*, (LC/G/2183-P), Santiago de Chile.
- CEPAL (2000): *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.00.II.G.81.
- CEPAL/CIDOB (2007): *Visiones del Desarrollo de América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra Editores, Santiago de Chile.
- CEPAL/OEI (2009): *Metas Educativas 2021. Estudio de Costos*. Versión preliminar. Agosto de 2009 (<http://www.oei.es/metas2021/costos.htm>).
- CEPAL/OI (2008): *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica. Un modelo para armar*. (LC/G.2391), Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (2005): "Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe", (LC/L.2246-P), Serie Seminarios y Conferencias N°43, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.4.
- CEPAL-UNESCO (1992): *Educación y conocimiento ejes de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Delors, Jacques (1997): *La educación encierra un tesoro*, Correo de la UNESCO, México, D.F.
- Espíndola, Ernesto y Arturo León (2002): "La deserción escolar en América Latina: un tema prioritario para la agenda regional", en *Revista Iberoamericana de Educación*, número 30, septiembre-diciembre.
- Malagon, Luis Alberto, 2004: "Educación, trabajo y globalización: una perspectiva desde la universidad", en *Revista Iberoamericana de Educación*, [en línea] <http://www.rieoei.org/deloslectores/626Malagon.PDF>.
- Ministerio de Educación de Chile/ENLACES (Centro de Educación y Tecnología de Chile) (2008): *Second Information Technology and Education Study*, SITES 2006. Resultados Nacionales.
- Naciones Unidas (1999): *Declaración y programa sobre una cultura de paz*, Asamblea General [en línea] http://www3.unesco.org/jycp/kits/sp_res243.pdf.
- OEI (2008): *Metas educativas 2021: La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, Madrid, septiembre de 2008.
- Reimers, Fernando y Eleonora Villegas-Reimers (2006): "Sobre la calidad de la educación y su sentido democrático", en *Revista PRELAC* n° 2 febrero 2006, (Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (UNESCO/OREALC) Santiago de Chile.
- Rivero, José (1998): "La educación infantil en el siglo XXI", en *Boletín* n°47, diciembre, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Torres, Rosa María (2006): *Alfabetización y aprendizaje a lo largo de toda la vida*, en <http://www.oei.es/alfabetizacion/AprendizajePermanenteESP.pdf>.
- UNESCO/OREALC (2008a): "Situación Educativa de América Latina y El Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación", (EPT/PRELAC) -2007, Santiago de Chile.
- UNESCO/OREALC (2008b): *Convivencia democrática, inclusión y cultura de paz*, UNESCO/OREALC, Santiago de Chile.
- UNESCO/OREALC (2007a): *Panorama educativo 2007: desafíos alcanzados y por alcanzar*, México, D.F.

UNESCO/OREALC (2007b): Educación técnica y formación profesional en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

UNESCO/UNICEF, 1996: La Repetición Escolar en la Enseñanza Primaria. Una perspectiva global, [en línea] <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001493/149393s.pdf>.

Notas

- ¹ Esto refiere a transferencias al interior del sistema educativo, de forma independiente a los programas de lucha contra la pobreza que incluyen transferencias directas para fomentar la asistencia escolar.

Estrategias para el cambio educativo

Resumen:

El artículo analiza las principales estrategias para el cambio educativo desarrolladas en el pasado: descentralización, evaluación estandarizada y gestión eficaz. A pesar de los progresos en la educación Iberoamericana en los últimos años, no parece que tales estrategias hayan alcanzado el éxito que se les atribuía. A partir de su valoración, se plantean cuatro tipos de estrategias con un enfoque más integral y sistémico: contexto social y cultural de la educación, condiciones para la enseñanza, competencias de los profesores y compromiso con la educación. El texto desarrolla estas “cuatro ces” que constituirían los cimientos de la transformación educativa.

Palabras clave:

cambio educativo, estrategias, contexto, condiciones, competencias, compromiso

Abstract:

The article analyzes the main strategies for the educational change developed in the past: decentralization, standardized assessment and effective management. In spite of progress in the Ibero-American education in recent years, it does not seem that such strategies have reached the success expected. From this perspective, four types of strategies are posed with a more inclusive and systemic approach: cultural and social context of the education, conditions for the education, competences of the teachers and commitment with the education. The text develops these “four ces” that would constitute the basement of the educational transformation.

Keywords:

educational change, strategies, context, conditions, skills, commitment

Estrategias para el cambio educativo

I. Introducción

No sería justo dejar de reconocer que la educación ha mejorado de forma significativa en Iberoamérica durante las dos últimas décadas. Hay más alumnos que estudian, existe una mayor preocupación por la calidad de la enseñanza y hay un creciente compromiso social por la educación. Además, y no es una cuestión ajena a los problemas educativos, ha habido un sostenido desarrollo económico en los últimos años, lo que ha contribuido a la mejora de las condiciones sociales y, en algunos países, al comienzo de la reducción de las enormes desigualdades existentes.

Es cierto que los graves problemas que afectan a la región aún subsisten –pobreza, hambre, analfabetismo, abandono de alumnos antes de que terminen los estudios básicos, desigualdad social y educativa– pero el hori-

zonte futuro se observa con más optimismo que en épocas pasadas, cuando las crisis económicas se abatían con enorme fuerza en la región y no existía apenas capacidad de reacción. Ahora, en esta última, el impacto ha sido muy inferior.

Nos adentramos, pues, en una nueva década que va a estar marcada por tres ejes principales: el previsible crecimiento económico, la oportunidad para desarrollar políticas sociales que han sido aplazadas en décadas pretéritas, y la probabilidad de que la región tenga un papel más relevante en la política mundial, doscientos años después de haber alcanzado la independencia. En este contexto, aparece la oportunidad histórica de que se produzca una transformación profunda de la educación que permita cerrar los atrasos pendientes y aproximarse a la dinámica de los países desarrollados. Estamos, pues, ante una

situación que es necesario aprovechar. No es una oportunidad generada desde fuera de la dinámica propia de la sociedad iberoamericana, sino que surge como expresión y necesidad de su propio desarrollo.

Todo apunta a que el fortalecimiento de la educación tiene que ser la variable fundamental para hacer sostenibles los grandes ejes que impulsan el desarrollo de la región iberoamericana a los que se acaba de hacer referencia. No será posible el crecimiento económico sostenido si no existe una apuesta por mejorar el capital cultural de la región; no habrá avances sociales si la educación no favorece la movilidad social de las futuras generaciones; la región no podrá asumir un mayor protagonismo en el escenario internacional si no existe una apuesta decidida por mejorar el nivel educativo de la población iberoamericana. Y fruto de esta conciencia y de la mano de los bicentenarios de la independencia de la mayoría de los países iberoamericanos, ha surgido con fuerza un proyecto ambicioso, compartido por todos los países, que pretende dar coherencia y estabilidad al necesario impulso de la región para hacer frente a sus retos educativos: el proyecto “Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”.

Existen, pues, las condiciones para que la próxima década sea la década educativa. De ahí la importancia no sólo de mantener el impulso y la prioridad política y social, sino también de acertar en las estrategias que

pueden permitir que se logren los objetivos propuestos de la forma más dinámica, precisa y eficiente posible. Por ello, el debate y la reflexión sobre estas estrategias es una tarea tan necesaria.

II. Aprender de la experiencia y pensar en el futuro

Durante los últimos veinticinco años, algunas propuestas de cambio han tenido una mayor aceptación en gran parte de los países de la región. El telón de fondo de la mayoría de ellas ha sido vincular los objetivos de calidad con la eficiencia en la gestión de los recursos económicos, con la descentralización de las políticas educativas, y con la evaluación estandarizada de los logros académicos de los alumnos con el fin de que fueran conocidos por las familias y se generara una competencia entre las escuelas para lograr la confianza de un mayor número de usuarios de la educación. De alguna manera, se pretendía que la delegación de responsabilidades en las administraciones regionales y locales así como la competencia entre las escuelas y la información sobre los resultados de los alumnos fueran las palancas principales que elevaran la calidad de la educación.

La descentralización educativa ha sido una de las principales estrategias para aproximar las decisiones educativas a las escuelas y responder de forma más eficiente a la diversidad

de contextos y de alumnos. Sin embargo, estas loables intenciones se han quedado en la mayor parte de los casos en una nueva distribución de las competencias de la gestión educativa, sin que ello haya supuesto la puesta en marcha de modelos más atentos a la diversidad de las escuelas y de los alumnos. Ciertamente, la aproximación de la gestión a la situación y a los problemas de las escuelas es un valor que debe ser conservado. Pero no es suficiente para mejorar la calidad y la equidad educativa, sobre todo si la descentralización no va acompañada de recursos suficientes, especialmente para las regiones más pobres, si se reproducen los modelos burocráticos de gestión, si no se experimentan enfoques alternativos para abordar la complejidad del cambio educativo, y si de nuevo priman las políticas homogéneas en detrimento de la respuesta plural a la diversidad de las situaciones educativas.

El énfasis en la gestión de los procesos educativos de las escuelas ha sido una constante en las últimas décadas. Impulsados por los modelos gerenciales de las empresas y por los sistemas que establecían una relación directa entre gestión y calidad, un buen número de escuelas, con el apoyo de las administraciones públicas correspondientes, iniciaron programas de mejora de su gestión con el fin de conseguir instituciones con mejor funcionamiento y más eficientes. Fueron iniciativas bien valoradas pues conectaban con la necesidad de mejorar la gestión por exigencia de los

procesos de descentralización y de mayor autonomía de las escuelas.

No cabe duda de que este tipo de iniciativas están siendo positivas, pues son capaces de impulsar procesos de cambio en los establecimientos educativos. Pero el escaso análisis del contexto social y cultural en el que trabajan estas escuelas y la dificultad de modificar las condiciones, en ocasiones muy lamentables, en las que los profesores realizan su trabajo y los alumnos aprenden, limitan grandemente las posibilidades de transformación

También en estos años se ha insistido de manera continuada en la necesidad de controlar el funcionamiento de las escuelas y los resultados académicos de sus alumnos como mecanismo prioritario para elevar la calidad de la educación y mejorar los aprendizajes. De nuevo esta estrategia conecta con las anteriores. Los procesos de descentralización y autonomía en la gestión educativa exigen como correlato el seguimiento y la evaluación de dichos procesos y de los resultados que se obtienen a través de ellos. El énfasis en la evaluación ha conducido a un progresivo incremento de las pruebas estandarizadas. Ante la dificultad de aplicarlas a los procesos, se han multiplicado sus esfuerzos en conocer los resultados educativos, especialmente los referidos a los aprendizajes de los alumnos y, más en concreto, a los vinculados con sus conocimientos en matemáticas y en lengua. Hemos asistido a la era de la estandarización, a la competencia

entre las escuelas, a las prescripciones curriculares, al control a través de la evaluación ante el temor de una excesiva descentralización.

En suma, se ha destacado la urgencia del cambio y la importancia de elevar el nivel académico de todos los alumnos, pero se ha olvidado cómo dar herramientas a las escuelas y a los profesores para conseguirlo; se ha avanzado hacia una mayor homogeneización, aunque la situación educativa reclamaba conjugar la diversidad con la equidad; y se ha orientado el objetivo del cambio hacia el progreso en determinadas competencias, pero se ha reducido la profundidad, la interrelación, la amplitud y la creatividad en el currículo.

Si bien en torno a los procesos de descentralización, de eficacia en la gestión, de rendición de cuentas, de evaluación estandarizada y de información a la opinión pública se concentraban las corrientes de fondo que movilizaban y sostenían las decisiones de buena parte de los países de todo el mundo, existían, no cabe duda, otras iniciativas nacionales y locales de signo contrario: mayor importancia a la inversión pública en educación, políticas compensatorias, defensa de la equidad y de la inclusión educativa, evaluación integral del funcionamiento de las escuelas, información confidencial a las familias y apoyo a los movimientos sociales a favor de la educación. La incapacidad de las estrategias dominantes de resolver los graves problemas educativos, los resultados de las investigaciones educativas y sociales, y los

cambios profundos en la sociedad y en la economía han conducido a que los procesos antañónos minoritarios sean contemplados ahora como los necesarios para lograr lo que no se había conseguido anteriormente. No quiere esto decir que la descentralización, la gestión eficiente, la evaluación de los resultados y la presión por elevar los resultados académicos de los alumnos deban de ser abandonadas, sino que han de integrarse en modelos educativos con una orientación diferente al de aquellos que inicialmente las impulsaron.

Lo cierto es que después de varias décadas de reformas educativas, apenas se ha conseguido elevar los conocimientos y las competencias de los alumnos, reducir las desigualdades, fortalecer la escuela pública y lograr una preparación del profesorado acorde con las nuevas demandas sociales y culturales. Juan Carlos Tedesco (2009) pone el ejemplo de Chile para corroborar este balance negativo: mientras que todos los indicadores de las condiciones para el aprendizaje de los alumnos mejoraron (inversión, matrícula, infraestructura, salarios de los docentes, etc.), los logros de aprendizaje apenas lo hicieron y se mantuvo la profunda desigualdad entre ellos en función de su procedencia social.

Pero no es extraño que esto haya sucedido. La gran mayoría de las investigaciones educativas pone de manifiesto que la principal variable explicativa de las diferencias en el rendimiento académico de los alumnos es el

contexto sociocultural medio de su escuela junto con el de cada uno de los alumnos. Por lo tanto, si la sociedad sigue siendo profundamente desigual, es esperable que la educación continúe siéndolo. También las evaluaciones internacionales indican que los países latinoamericanos participantes obtienen peores resultados, no sólo por la influencia de su contexto, sino también por la falta de recursos destinados a la educación y las a menudo difíciles condiciones para el trabajo de los maestros y el aprendizaje de los alumnos (GIP, 2009).

Pero además, junto a estos datos, existe una amplia reflexión sobre el futuro de la sociedad y de la educación que pone en cuestión los modelos tradicionales aún vigentes de organizar el funcionamiento de las escuelas y de diseñar el aprendizaje de los alumnos (Hargreaves y Shirley, 2009; Hargreaves y Fullan, 2009; Marchesi, Tedesco y Coll, 2009). Ante el avance imparable de las tecnologías de la información, ante la radical transformación de la cultura de los jóvenes, y ante las nuevas formas de acceder al conocimiento, parece imprescindible una apuesta diferente por una nueva forma de relación entre los profesores, los alumnos y los contenidos del aprendizaje que tenga en cuenta los escenarios en los que las nuevas generaciones se desenvuelven. En una sociedad diferente, en la que prima la innovación, la iniciativa, el dominio de los diferentes lenguajes, la capacidad para trabajar en equipo, y la competencia para autoaprendizaje,

el mensaje de cambio y de transformación de la educación ha de basarse en un nuevo tipo de currículo y en nuevas formas de enseñanza y de evaluación de los aprendizajes.

Todo ello apunta a poner en primer plano cuatro tipos de estrategias que darían a las futuras reformas educativas un enfoque integral y sistémico. Cuatro estrategias en torno al contexto social y cultural de la educación, a la condiciones para la enseñanza, a las competencias de los profesores y al necesario compromiso social con la educación. Contexto, condiciones, competencias y compromiso serían las palabras claves, “las cuatro ces”, que constituirían los cimientos de la transformación educativa.

III. Contexto social y cultural

Las condiciones sociales y educativas de los alumnos y de las escuelas se encuentran, como ya se ha señalado, entre las principales variables que condicionan el funcionamiento de las escuelas y el rendimiento de los alumnos. El contexto sociofamiliar explica buena parte de las desigualdades que se manifiestan en la educación. No se puede ofrecer una buena educación si no existen al mismo tiempo las condiciones sociales, junto con las educativas, que la hagan posible. Se avanza en una sociedad justa con una educación de calidad y equitativa; pero una sociedad más justa e inclusiva facilita mayores niveles de calidad en las escuelas.

La reflexión sobre la influencia del contexto social en la educación apunta a una de los principales referentes de los sistemas educativos: la equidad. La búsqueda de la equidad en educación exige que todas las personas puedan desarrollar su potencial educativo sin que existan impedimentos por su origen social, su género o su grupo étnico. Los años de escolarización de los alumnos o las diferencias en su rendimiento académico son indicadores potentes del nivel de equidad de un país.

El estudio de la OCDE (Field, Kuczera y Pont, 2007) sobre la equidad en la educación apunta seis razones que refuerzan su importancia: la educación favorece las opciones de las personas a lo largo de la vida; la equidad en educación apoya a la equidad social; la desigualdad de los resultados tiene un alto coste; el gasto público reduce las desigualdades iniciales; la equidad en educación es un fin en sí mismo; y, finalmente, no existe contradicción entre equidad y eficiencia en educación.

A pesar de estas razones, la educación en Iberoamérica es profundamente inequitativa, en parte por la influencia de la propia sociedad, tan desigual o incluso más que la educación, pero en parte también por las enormes diferencias entre unos sectores y otros para el acceso a la educación y para recibir una oferta educativa similar y adecuada a sus condiciones. El olvido del contexto social limita enormemente las posibilidades de cambio educativo, como también el olvido de las iniciativas escolares que

contribuirían a reducir el efecto de las desigualdades iniciales.

Junto con el contexto social y familiar, hay que tener en cuenta también la enorme incidencia del contexto cultural y lingüístico de los alumnos y la respuesta que la educación proporciona a los grupos minoritarios, en especial a los pueblos originarios y afrodescendientes. La incorporación de sus modelos culturales y lingüísticos a las escuelas en las que aprenden es una garantía inicial que evita que los desajustes culturales y lingüísticos sean un obstáculo añadido a las carencias sociales que habitualmente viven sus familias. Como señala Sylvia Schmelkes (2009) a partir de una crítica de las tendencias homogeneizadoras del pasado que impidieron que la lengua y la cultura propias estuvieran en las escuelas, es necesario mantener tres objetivos prioritarios para la equidad educativa de los pueblos indígenas: protagonismo, bilingüismo e identidad. La flexibilidad y la innovación es imprescindible para atender a las escuelas singulares, a sus condiciones específicas y a sus maestros.

La diversidad en la sociedad iberoamericana es la norma mientras que lo que predomina en los sistemas educativos es la homogeneidad, a pesar de todos los procesos de descentralización realizados en las décadas anteriores. El gran reto de la educación es adecuar el sistema educativo a la diversidad social y cultural existente sin que ello suponga menoscabo de la equidad. Es decir, que la adaptación de la

oferta educativa a determinados colectivos de alumnos no conduzca a que sus programas y sus resultados sean notablemente más pobres o inferiores a aquellos que se proporcionan a otros grupos de alumnos. Todo ello supone un desafío para el diseño y el desarrollo del currículo en el que no pueden faltar iniciativas compensadoras sociales y educativas.

También se debería tener en cuenta, al abordar la influencia del contexto, las relaciones existentes entre la cultura de los jóvenes y la cultura que la escuela pretende transmitir. La incorporación de la cultura de los jóvenes en el proceso de enseñanza y de aprendizaje constituye una estrategia necesaria para que los alumnos mantengan el sentido de sus aprendizajes escolares, sobre todo aquellos con más riesgo de abandono por su falta de motivación hacia el estudio o por su percepción de lejanía de la institución escolar. Apenas se reflexiona sobre las identidades juveniles, sus símbolos colectivos y sus formas de relación cuando se diseña el currículo escolar. Más bien son las referencias disciplinares y la tradición existente lo que orienta los contenidos del aprendizaje escolar. Tal planteamiento es muy insuficiente en una época caracterizada por nuevas formas de comunicación, información y relación social a través de tecnologías, cuyos avances y cambios son rapidísimos.

Si los procesos de cambio educativo no son capaces de tener en cuenta el contexto social de los alumnos, ni sus señas de identidad lin-

güística y cultural, ni los rasgos característicos de los jóvenes, difícilmente podrán hacer frente a los desafíos actuales y serán contemplados años después como intentos voluntariosos con escasa capacidad transformadora.

Estas consideraciones ponen de relieve que el sistema educativo necesita nuevos aliados para lograr sus objetivos y asegurar una educación más equitativa. Las ciudades, las organizaciones sociales, los voluntarios, las empresas o los alumnos universitarios podrían ser algunas de las nuevas alianzas que habría que construir. La participación de los municipios en la acción educadora es sin duda la contribución más importante para una nueva concepción de la educación que amplíe el campo escolar. La ciudadanía se vive en los barrios y en las ciudades, por lo que el entorno urbano se convierte en una nueva estrategia para alcanzar las metas educativas. La planificación de los espacios urbanos y de los nuevos barrios, las expresiones culturales, las bibliotecas públicas, los lugares de ocio, los centros de salud y las diferentes manifestaciones culturales pueden facilitar la integración intercultural, la coordinación con la acción de las escuelas, la posibilidad de experiencias innovadoras, la apertura de las escuelas a su entorno y la relación entre el aprendizaje de los alumnos en el aula y en su vida diaria.

La toma en consideración de la importancia del contexto social, cultural y lingüístico de las escuelas y de los alumnos orienta la estrategia

de reforma hacia modelos globales e integrales de cambio, en los que estén contempladas todas estas dimensiones. Serían necesarios, por tanto, proyectos organizados en territorios concretos en los que se incluyera la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, la elevación de su nivel cultural y educativo, la colaboración con las familias, la coordinación de las políticas públicas, la atención a las instituciones educativas desde todas las administraciones públicas y el fortalecimiento de los programas que prevengan el retraso escolar, la repetición de curso o el abandono posterior.

IV. Condiciones favorables para enseñar en el siglo XXI

Hablar o escribir sobre condiciones de la enseñanza es hacer referencia a un gran número de factores que intervienen en el proceso de enseñanza y de aprendizaje. Sin ellas, es muy difícil que los alumnos continúen sus estudios: escuelas cercanas y con puestos escolares suficientes, con servicios sanitarios y electricidad y con la posibilidad de atender la salud y la alimentación de los alumnos. Como señala Néstor López (2009), para que un niño pueda completar con éxito la trayectoria educativa esperada, es necesario un nivel aceptable de bienestar en su familia, el cual hace posible que se le dé a su educación la prioridad que merece. Este bienestar le permitirá dedicar la mayor parte del

tiempo –durante años– a su educación, y que no recaiga sobre él responsabilidades que tienen que ver con la supervivencia y el funcionamiento básico de su hogar.

Además de estas condiciones básicas, es necesario cuidar otras más directamente relacionadas con la tarea docente: organización y funcionamiento de la escuela, liderazgo pedagógico, recursos disponibles, bibliotecas, ordenadores, situación de los maestros, programas de enseñanza, sistemas de supervisión y de control, participación de la comunidad educativa, etc. Todas ellas son importantes y su presencia en una escuela, sin olvidar el impacto del contexto social, incrementa de forma significativa las probabilidades de éxito. Pero hay dos especialmente relevantes, a las que convendría otorgar una mayor prioridad en los procesos de transformación escolar: un currículo significativo, adaptado a la diversidad de los alumnos y capaz de motivarlos e interesarlos, y un tiempo básico común para el aprendizaje de todos ellos. En estrecha relación con ellas, como si fuera la cara de la misma moneda, hay una tercera a la que se hará mención en el apartado siguiente: la competencia de los maestros para enseñar.

No es nada extraño en nuestros sistemas educativos que la defensa de objetivos generales de gran riqueza programática (aprender a aprender, aprender a convivir, aprender valores solidarios y democráticos, aprender en la sociedad de la información...) se acompañe de unos

diseños curriculares escasamente ajustados a los objetivos que se pretende conseguir. En la mayoría de ellos predomina la estructura disciplinar, la extensión difícilmente abarcable de innumerables contenidos, el énfasis en el aprendizaje memorístico y unos sistemas de evaluación basados en estos parámetros pero que mal se ajustan a la valoración de las competencias que se pretenden alcanzar. Estos enfoques en la enseñanza no contribuyen a que los alumnos, sobre todo aquellos con más dificultades en sus aprendizajes, se sientan motivados para realizar el esfuerzo que el aprendizaje necesariamente exige.

Hace falta, pues, orientar el currículo, su organización, sus contenidos, su metodología y los sistemas de evaluación hacia el logro de las competencias básicas que los alumnos necesitan para incorporarse a la sociedad del siglo XXI. Tarea difícil por las enormes presiones que reciben los responsables educativos de todos aquellos que reclaman el mantenimiento de los contenidos “de toda la vida” por temor a que la enseñanza se devalúe, en el fondo por temor al cambio y al futuro. Tarea difícil por la defensa que los profesores hacen de los límites de sus disciplinas y por su dificultad de incorporar las tecnologías de la información, sustrato cultural de las nuevas generaciones, a la enseñanza. Tarea aún más difícil por la influencia de modelos de evaluación estandarizada que orientan de forma constante para que se enseñen y se memoricen determinados contenidos

sobre los que los alumnos van a ser evaluados posteriormente. Tarea que se complica aún más cuando el tiempo de enseñanza de los alumnos es limitado y existen escasas posibilidades en las escuelas para ofrecer nuevas actividades al término de la jornada escolar.

A pesar de estas dificultades, puede haber algunas estrategias innovadoras que contribuyan de manera más rápida a lograr los efectos deseados. El desarrollo de proyectos interdisciplinarios es una de ellas. Y la incorporación de las Tic o del arte en este tipo de programas contribuiría a dar una nueva dimensión más motivadora al proceso de enseñanza y de aprendizaje.

Conviene recordar que la ciencia y el conocimiento están cada vez más abiertos a la relación entre diferentes ámbitos del saber y a la toma en consideración de distintas perspectivas. Parece, pues, necesario que en la organización de la enseñanza se tenga en cuenta esta orientación y se establezcan caminos para el desarrollo de proyectos interdisciplinarios. No se está planteando la ruptura del modelo disciplinar, deseable por otra parte pero aún no posible, habitual sobre todo en la educación secundaria. Más bien se está buscando un camino realista para lograr que este tipo de proyectos se lleve a la práctica. Por ejemplo, que en todos los cursos exista un tiempo determinado para que los alumnos trabajen en un proyecto específico elaborado y coordinado por el conjunto de sus profesores. Un proyecto de

estas características tendría que incluir la mayoría de sus asignaturas y sus referentes principales deberían ser las humanidades, la comunicación, las ciencias, la ética y la estética.

En este tipo de proyecto se podría también incorporar el arte como uno de sus ejes principales. El arte y la música, habitualmente olvidados en las estructuras disciplinares de nuestros sistemas educativos, podría alcanzar ahora un papel dinamizador del aprendizaje. Sirva de referente a esta propuesta las experiencias e investigaciones del Proyecto Zero (www.pz.harvard.edu). El arte se considera aquí una estrategia poderosa para ampliar los conocimientos y mejorar los procesos de aprendizaje de los alumnos, para desarrollar la sensibilidad y el conocimiento de los otros y de sus diferentes expresiones culturales, y para el desarrollo del pensamiento crítico y creativo. En una perspectiva similar, aunque desde otras coordenadas, se ha situado el Ministerio de Educación de Costa Rica al iniciar un ambicioso programa, "Ética, estética y ciudadanía". Sus planteamientos están sirviendo de orientación a un proyecto similar que la OEI está impulsando en la gran mayoría de los países iberoamericanos.

También las TIC deberían incluirse en este tipo de programas interdisciplinares, no sólo en ellos, desde luego, de tal forma que estuvieran al servicio de los procesos de aprendizaje de los alumnos. Ello supondría configurar un nuevo escenario en las relaciones entre los profesores,

los alumnos y los contenidos de la enseñanza. Posiblemente el tipo de proyectos interdisciplinares que aquí se sugieren podrían ser los nuevos y necesarios escenarios de aprendizajes.

"Casi nada del currículum tradicional puede vehiculizarse como otrora. Y por si eso fuera poco, hay que diseñar uno nuevo casi autoorganizado desde cero. El desafío es doble: hay que aprender cosas nuevas, y tenemos que enseñar las cosas viejas de un modo nuevo, y siendo ambas tremendamente difíciles de lograr, quizás lo más desafiante es enseñar lo viejo con ojos nuevos" (Alejandro Piscitelli, 2009).

Cuando se habla de proyectos interdisciplinares estamos hablando de flexibilidad, de iniciativa, de coordinación de profesores, de trabajo colectivo, de innovación. Es una manera tranquila, pues, de adaptar las actuales pero también antiguas estructuras escolares a las exigencias renovadoras del tiempo presente. Tal vez no se pueda hacer todo al mismo tiempo. Posiblemente, como apuntó Latapí (2006), habría que introducir los cambios educativos atendiendo a dos velocidades. Una más lenta, cuyo objetivo sería el cambio general del sistema educativo; otra más rápida y radical, que debería ser emprendida por equipos voluntarios y estar exenta de las trabas burocráticas y de las normas convencionales. Serían, pues, experiencias basadas en la

innovación y en el cambio que, a partir de su evaluación, podrían extenderse después al conjunto del sistema educativo.

Si el cambio en el proceso de enseñanza y aprendizaje es importante, aún lo es más el cambio en el sistema de evaluación. Poco se consigue si, al final, la forma de evaluar los aprendizajes de los alumnos es la misma de siempre y el énfasis continúa estando en la capacidad de evocar los contenidos aprendidos de las diferentes disciplinas. El sistema de evaluación dirige la organización del proceso de enseñanza y aprendizaje. La experiencia pone de manifiesto que si difícil es cambiar la forma de enseñar, aún lo es más modificar el sistema habitual utilizado para la evaluación.

El reto está en evaluar a los alumnos sobre sus competencias fundamentales en los diferentes ámbitos del saber: búsqueda de información, organización de los conocimientos, capacidad narrativa y comunicativa y disposición para la curiosidad, la experimentación y la reflexión. Y cómo hacerlo teniendo en cuenta la diversidad de los alumnos. Si acabamos de señalar la importancia de los proyectos interdisciplinarios, del arte y de las TIC, habría que tenerlos en cuenta en los procesos de evaluación. No parece congruente aprender con el ordenador pero evaluar con lápiz y papel. De la respuesta correcta a estos desafíos depende en gran medida el cambio en la enseñanza.

No es suficiente con disponer de un buen currículo y de un buen sistema de evaluación,

por importante que ello sea, si al mismo tiempo no se ha establecido un tiempo suficiente para la enseñanza y el aprendizaje. El tiempo dedicado al estudio es una variable fundamental para el progreso de los alumnos. Gran parte de los alumnos que asisten al sistema público de enseñanza en casi todos los países iberoamericanos se enfrentan a una inicial desigualdad con aquellos otros que están escolarizados en las escuelas privadas: su tiempo de estudio es menor, sin que se alcancen las cinco horas diarias en la educación primaria y las seis horas en la educación secundaria.

Además, la gran mayoría de las escuelas públicas iberoamericanas escolarizan a diferentes grupos de alumnos a lo largo del día, con la limitación que ello supone para la atención educativa y las posibilidades de alternativas formativas al término del horario escolar obligatorio. Todo ello restringe enormemente las opciones de los alumnos escolarizados en la educación pública ya que a sus inferiores condiciones sociales y culturales, que deberían compensarse con mayores recursos, se une la limitación del tiempo de aprendizaje.

La progresiva ampliación del tiempo de estudio para equiparlo al de las escuelas con mayor estatus social y la ampliación a un horario integral o de tiempo completo en las escuelas se convierte así en un objetivo prioritario, aunque bien costoso, que mantenido a lo largo del tiempo generará enormes ventajas para el conjunto del sistema educativo.

V. Competencias de los docentes

Si necesario es el diseño de un nuevo currículo, no se debe olvidar que quienes lo desarrollan y lo reinventan son los profesores. Sin su cooperación activa no hay reforma posible. Y sin elevar su calidad profesional, no es posible elevar la calidad de la enseñanza. En palabras del informe McKinsey (Barber y Mourshed, 2007), *“la calidad de un sistema educativo tiene como techo la calidad de sus docentes”*. Al final, lo importante y decisivo es cómo los profesores adaptan y concretan en sus clases el currículo establecido, es decir, cómo enseñan a sus alumnos.

Ninguna reforma ha olvidado en sus propuestas programáticas el apoyo a los profesores y la mejora de sus condiciones para el ejercicio de la docencia. Pero la mayoría de ellas han tenido serias dificultades para llevarlas después a la práctica. En unos casos, por falta de recursos económicos; en otros, por la oposición de los gremios docentes a los cambios planteados al no considerarlos satisfactorios para el colectivo al que representan; y en otras situaciones, finalmente, por cambios en el gobierno o en el ministerio de educación que conducían al aplazamiento o a la modificación de las iniciativas empezadas. En este proceso, los profesores pueden desarrollar una especie de “incapacidad enseñada” o “indefensión aprendida” (Sachs, 2008) ya que se les pide por una parte que apuesten por la competencia, la confianza, la

innovación y el compromiso, pero los énfasis están puestos en el control y en la conformidad, y se les reclama de forma prioritaria que sus alumnos estén preparados para tener éxito en determinadas pruebas estandarizadas.

Son muchas las cuestiones implicadas en la mejora de la calidad de los docentes y están estrechamente entrelazadas: formación inicial, sistema de acceso a la profesión, características de los aspirantes, salario, formación permanente, condiciones de trabajo. Todas ellas afectan a un colectivo muy numeroso, por lo que los cambios, por limitados que sean, suponen un enorme esfuerzo a lo largo del tiempo para su generalización.

Entre todos los posibles objetivos, tal vez el que más impacto tenga para la mejora de la calidad de la enseñanza y de los aprendizajes de los alumnos sea preparar a los maestros en las competencias necesarias para enseñar a las nuevas generaciones. Y entre las competencias imprescindibles se podrían destacar las tres siguientes: preparación para enseñar en la diversidad de contextos, culturas y alumnos que están en las escuelas y en las aulas; capacidad para incorporar a los alumnos en la sociedad de la información; y disposición para educar en una ciudadanía multicultural, democrática y solidaria.

No es necesario insistir sobre ellas ni desarrollarlas. Son los grandes retos de la educación actual a los que las instituciones escolares y los maestros han de hacer frente. Ya se hizo

referencia a la diversidad social y cultural al hablar del contexto, y a la sociedad de la información y a las nuevas tecnologías al apuntar las condiciones. La tercera de las competencias, la educación en valores, se incluye en la última de las “ces”, el compromiso, que en el apartado siguiente se comenta. Los determinantes de la reforma educativa tienen su correlato en las competencias de los maestros. El problema suele estar en la dificultad de lograr que los maestros adquieran esas competencias que son imprescindibles para hacer posible el cambio que se necesita.

Por ello hace falta precisar bien las iniciativas que en este campo tienen mayor poder de transformación. Algunas ya se han comentado: la incorporación de proyectos interdisciplinarios en el currículo y en las escuelas, lo que obligaría a desarrollar un nuevo tipo de habilidades más abiertas y flexibles; y el apoyo a proyectos innovadores que sean un referente para el conjunto del sistema educativo y abran camino para su posible generalización posterior.

Dedicar una especial atención a los profesores noveles sería otra de las estrategias prioritarias. Intentar mejorar las competencias de todos los profesores al mismo tiempo tal vez sea una tarea necesaria pero es demasiado exigente. En cambio, centrarse en los nuevos profesores con el fin de conseguir que los jóvenes docentes se incorporen a la educación con mejor preparación, más orientación y una atención especial a sus competencias y a su desa-

rollo profesional, puede ser una perspectiva sólida de transformación de la educación.

El énfasis en las competencias de los profesores principiantes no debería focalizarse sólo en su formación inicial. Exigiría al mismo tiempo ser rigurosos en las formas de selección y acceso a las tareas docentes; dedicar a los profesores en ejercicio más preparados a tareas de orientación y supervisión, lo que a su vez abriría nuevos caminos para la carrera profesional docente; ofrecer posibilidades de trabajo en red con los compañeros y tiempos de reflexión sobre la práctica. En suma: la especial atención a los profesores noveles no sólo serviría para reforzar su preparación, sino que podría ser también un factor de cambio para múltiples elementos relacionados con la formación, el trabajo en equipo, el desarrollo profesional y el impulso a proyectos innovadores en la enseñanza.

“Los sistemas educativos con más alto desempeño atraen de forma constante a gente más capacitada a la carrera docente, lo que conduce a su vez a mejores resultados académicos. Esto se logra por medio de un ingreso a la capacitación docente altamente selectivo, procesos efectivos de selección de los aspirantes más apropiados y buenos salarios iniciales (aunque no extraordinarios). Con estas premisas se eleva el estatus de la profesión, lo que facilita la atracción de candidatos aún mejores” (informe McKinsey).

VI. Compromiso con la educación

La tarea educadora de las nuevas generaciones no ha de ser sólo responsabilidad de los profesionales de la educación, sino que debe concitar el interés y la atención de la sociedad entera. Fue así en el pasado, cuando la familia y la escuela compartían las tareas de educar y de instruir a los niños y los jóvenes, y lo es incluso más ahora, en la era de la información y del conocimiento, cuando todas las instituciones han de impulsar y reforzar el conocimiento compartido.

Somos, pues, responsables de la naturaleza, de la sociedad y de las nuevas generaciones. Thiebaut (2004) ha comentado que aunque la responsabilidad es uno de los más básicos conceptos morales, no ha tenido especial cabida en los sistemas filosóficos modernos y contemporáneos, tal vez por su amplitud y por su cierta ambigüedad conceptual. Sin embargo, la responsabilidad con la naturaleza, con la Madre Tierra, con la comunidad y con la vida buena ha estado presente desde hace siglos en la cosmovisión de los pueblos indígenas de las Américas.

La actualidad de la ética de la responsabilidad es debida en gran medida a los cambios sociales y tecnológicos que se han producido en las últimas décadas. Frente a una ética orientada al presente, a la contemporaneidad, expresión de una naturaleza y de unas sociedades estables, surge la necesidad de una

ética del futuro, que se cuide del porvenir, que prepare a las nuevas generaciones un mundo habitable y que se preocupe, por tanto, por las consecuencias de nuestras acciones presentes (Jonas, 1995/1979). Existe, por tanto, una responsabilidad de la sociedad y de sus instituciones por la educación y el bienestar de las nuevas generaciones. Su tarea, en consecuencia, no sólo es cuidar del presente para preparar el futuro, sino también educar a los alumnos, a las nuevas generaciones, para que se sientan responsables del futuro de la humanidad (Marchesi, 2007). Por estas razones se puede afirmar que la profesión de aquellos más directamente responsables de la educación de los jóvenes, los profesores, tiene sin duda una dimensión moral.

La responsabilidad no es sólo de los docentes, sino que apunta también a todos aquellos que de alguna manera pueden contribuir a preparar el futuro y a educar a las personas. Hace falta que la educación encuentre nuevos aliados, pero hace falta al mismo tiempo que los posible nuevos aliados se sientan interpelados por las exigencias educadoras. Como se señaló anteriormente, la participación de todos aquellos colectivos y personas que perciban la fuerza transformadora de la educación es una aportación necesaria para que los sistemas educativos avancen en la consecución de sus objetivos.

Ahora bien, los aliados en la responsabilidad educadora de las nuevas generaciones no

deben proceder solamente del propio país. Existe también una responsabilidad compartida entre aquellos países que han formado algún tipo de asociación o que tienen una cultura común, una responsabilidad que deben vivir con más intensidad aquellos países con mayor nivel de desarrollo para traducirla en programas de apoyo y de cooperación.

Esta llamada a la responsabilidad colectiva es la fuerza que late en el proyecto *“Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios”*. Acordado inicialmente por los Ministros de Educación iberoamericanos en su reunión en El Salvador el año 2008, el proyecto ha sido refrendado en las siguientes Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y se perfila, a unos meses de su aprobación definitiva en Argentina en el último trimestre de 2010, como la gran apuesta por la transformación de la educación en Iberoamérica. El objetivo final es lograr a lo largo de la próxima década una educación que dé respuesta a las demandas de la sociedad y de sus ciudadanos: lograr que más alumnos estudien, durante más tiempo, con una oferta de calidad reconocida, equitativa e inclusiva y en la que participen la gran mayoría de las instituciones y sectores de la sociedad. La apuesta por la educación es la estrategia principal para avanzar en la cohesión y en la inclusión social.

El proyecto es de una enorme complejidad pues supone la participación de muchos países, cuya situación social, cultural y educativa es

muy diferente a pesar de compartir una cultura y unas lenguas mayoritarias comunes, en un compromiso colectivo. El proyecto final se articulará, por tanto, a partir de las metas y de la planificación educativa que cada país haya establecido. Un proyecto de estas características exige participación social, adecuación a los contextos propios de cada país y de cada sistema educativo, y voluntad de cooperación regional. El proyecto incluye, además de los objetivos de cada país, un conjunto de programas de acción compartidos para trabajar juntos en la consecución de los objetivos acordados. Incorpora también un Fondo Solidario para la Cooperación Educativa que complete el esfuerzo financiero que los países o regiones más pobres van a realizar a lo largo de la década para lograr las metas establecidas.

Se trata, finalmente, de asumir los proyectos globales ya en marcha, como los Objetivos del Milenio y la Declaración Mundial de Educación para Todos y su posterior Marco de Acción, de completarlos en función de los desarrollos y exigencias de los últimos años, de adecuarlos y conectarlos con las dinámicas propias de cada país, y de impulsarlos hacia unos nuevos objetivos. Se pretende, en suma, aprovechar una oportunidad histórica, la conmemoración del bicentenario de la independencia en la gran mayoría de los países iberoamericanos, para situar la educación en el centro de la agenda de cambio de las sociedades iberoamericanas para los próximos once años.

Referencias bibliográficas

- Barbel, M. y Mourshed, M. (1997): *How the world's best-performing school system come out on top*. McKinsey y Company.
- Field, S., Kuczera, M. y Pont, B. (2007): *No more failures. Ten steps to equity in education*. OCDE, París.
- GIP (2009): *Iberoamérica en PISA. Informe regional*. OCDE/Santillana, Madrid.
- Hargreaves, A. y Fullan, M. (2009): *Change Wars*. Bloomington, IN, Solution Tree.
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2009): *The four way. The inspiring future for educational change*, CA, Corwin, Thousand Oaks.
- Jonas, H. (1995/1979): *El principio de responsabilidad*. Herder, Barcelona.
- Latapi, P. (2006). "Otros aprendizajes, utopías y realidades". En F. Solana (comp.), *Educación: visiones y revisiones*. Siglo XXI editores, México.
- López, N. (2009): "Las metas educativas ante el nuevo panorama social y cultural de América Latina". En A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (comps.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. OEI, Madrid.
- Marchesi, A. (2007): *Sobre el bienestar de los docentes. Competencias, emociones y valores*. Alianza Ed. Madrid.
- Marchesi, A., Tedesco, J. C. y Coll, C. (2009): *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. OEI, Madrid.
- OEI (2008): *Metas educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. OEI, Madrid.
- Piscitelli, A. (2009): "Nativos e inmigrantes digitales. Una dialéctica intrincada pero indispensable". En R. Carneiro, J. C. Toscano y T. Díaz (comps.), *Los desafíos de las TIC para el cambio educativo*. OEI, Madrid.
- Sachs, J. (2008): "The knowledge society as a trigger for contemporary change in education policy and practice". En C. Sugrue (comp.), *The future of educational change. International perspectives*. Routledge, Nueva York.
- Schmelkes, S. (2009): "Equidad, diversidad, interculturalidad: las rupturas necesarias". En A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (comps.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. OEI, Madrid.
- Tedesco, J. C. (2009): "Los temas de la agenda sobre gobierno y dirección de los sistemas educativos en América Latina". En A. Marchesi, J. C. Tedesco y C. Coll (comps.), *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. OEI, Madrid.
- Thiebaut, C. (2007): "¿Qué no es educar en valores?", En G. Hoyos y M. Martínez (comps.), *¿Qué significa educar en valores hoy?* Octaedro/OEI, Barcelona.

Reseñas

Ivana de SiqueiraDiretora no Brasil da Organização dos Estados Ibero-americanos
para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI)**Reseña A:****A composição temática das metas educativas 2021:
uma abordagem crítica sobre sua concepção e conteúdo****I. Introdução**

As Metas Educativas 2021: a educação que queremos para a geração dos bicentenários é uma proposição programática da Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura - OEI que, além de fixar indicadores e caminhos de uma ampla ação educacional, apresenta um importante desafio aos governos dos países ibero-americanos. Ao estabelecer metas específicas, indicadores e níveis de verificação de êxito, as *Metas Educativas 2021* constrói uma estrutura de planejamento em bases estratégicas, colocando as perspectivas futuras como referência essencial às programações presentes.

Ao se colocar a visão de futuro como marco de orientação às *Metas Educativas*, as modalidades de planificação e de implantação foram concebidas considerando-se os princípios

ideológicos oriundos das teorias e práticas referentes à democracia, à integração e à congruência. Seguindo-se nessa direção, os atos de planejar, executar e gerir programas e projetos para a consecução das *Metas* constituem ações que ocorrem, invariavelmente, em contextos humanos e organizacionais horizontalizados. Será nesses contextos que a participação livre e espontânea dos atores envolvidos se dá de forma plena e igualitária, estabelecendo-se as condições sociológicas e políticas para a integração de governos e de povos na obtenção das onze *Metas Educativas* propostas pela OEI e aprovadas pelos Ministros de Educação em maio de 2008 em El Salvador. As noções de congruência ou territorialidade também estão presentes como direcionamentos às programações destinadas à concretização das *Metas Educativas*. Assim, a reciprocidade entre ambiência socioeconômica local/regional e os conteúdos programáticos

propostos será, de forma sistemática, o roteiro a definir a diversidade no interior de uma unidade de propósitos. Ou seja, as variedades de ações, que necessariamente sintonizam-se com a pluralidade de ambientes, convergem para a unidade dos propósitos contidos nas *Metas Educativas*.

A OEI, após definir o escopo conceptual e metodológico para a consecução das *Metas Educativas 2021* na Ibero-América, teria, necessariamente, que organizar as estratégias institucionais e instrumentais para que tal consecução tivesse condições de se viabilizar ampla e concretamente. Predominou, entre dirigentes e técnicos da OEI, durante os trabalhos de formulação das *Metas*, a convicção quanto à insuficiência de modelos bem arquitetados, mas sem as necessárias bases operacionais. Desta forma, todas as *Metas* haveriam que ser viáveis e operativas, portanto, transformadas em realidades e incorporadas à vida cotidiana de pessoas e de comunidades nos países da região.

Na busca dessa viabilização operacional verificou-se que duas forças de dificuldades se interpunham aos processos de consecução das *Metas Educativas* nos países ibero-americanos. A primeira delas referia-se a pouca compreensão, por parte de muitos atores, sobre a função estratégica da educação no mundo atual. Metodologias e técnicas de ensino e de aprendizagem aparecem, muitas vezes, como os aspectos centrais que devem orientar e galvanizar

o planejamento e a gestão da educação. Contudo, a concepção moderna de educação incorpora outros aspectos além da pedagogia, dos métodos de ensino-aprendizagem e dos materiais de apoio didático. Associados a esses, a educação é hoje entendida como um setor que, por atuar na formação de consciências humanas e no fortalecimento da vida cidadã, torna-se indispensável ao desenvolvimento econômico e à construção de processos sustentáveis de crescimento e modernização dos meios de produção e das relações entre capital/trabalho. Os planos de educação assuem, pois, novas dimensões e novas abrangências. Devido a isso devem ser idealizados e estruturados como meios que as sociedades modernas dispõem para promover, concomitantemente, o desenvolvimento humano e o desenvolvimento econômico. Foi sob esse enfoque que a OEI propôs aos ministros de educação as *Metas Educativas 2021*. Por isso mesmo, ao apresentá-las em uma edição para debate em 2008, comenta tratar-se de um desafiador “projeto que articulado em torno da educação contribua com o desenvolvimento econômico e social da região e à formação de uma geração de cidadãos cultos, e assim livres, nas sociedades democráticas e igualitárias”¹.

A segunda força de dificuldade, que a OEI destaca como restritiva à implantação das *Metas*, está relacionada à insuficiente percepção de pessoas e equipes quanto ao entendimento da unidade lógica que contextualiza as *Metas*, bem como sobre os seus fundamentos teóricos e

pragmáticos. Sem dúvida, a permanência dessa restrição poderia dificultar sobremaneira a incorporação, pelos atores envolvidos, dos pressupostos cognitivos e da estrutura conceitual que estão subjacentes à composição temática das *Metas*. Se tal incorporação de fato não ocorrer, no consciente individual e coletivo dos responsáveis pela implantação das onze *Metas Educativas*, não haverá como institucionalizar as ações para sua efetivação na realidade. Isso significa afirmar que poderão permanecer como importantes ideias geradoras de discussões, reflexões e estudos, sem, contudo, adquirir a potencialidade do fato objetivo, ou seja, a ação material produtora de mudanças concretas e mensuráveis.

Duas frentes de atuação foram abertas pela OEI para o enfrentamento desses conjuntos de forças restritivas. Uma delas desencadeada logo após a aprovação das *Metas* e que está centrada na livre participação de políticos, dirigentes, professores, pesquisadores, membros das comunidades em geral nas discussões e estudos sobre as correlações e interatividade entre educação, desenvolvimento sustentável, inclusão social e as *Metas Educativas 2021*. A outra frente de atuação, destinada também a minimizar os efeitos das restrições, foi a edição de uma Coletânea com nove volumes nos quais são apresentados temas atuais que estão diretamente relacionados à concepção e implantação das *Metas* na Ibero-América.

Analisar e fazer uma interpretação crítica sobre os textos dessa Coletânea são os objetivos precípuos desse ensaio. Pela importância atribuída a esses textos, como forma de ampliar e aprofundar os debates e os estudos sobre as *Metas*, tornou-se necessário um reestudo crítico de seus conteúdos. A intenção dessa abordagem crítica não é, evidentemente, suscitar polêmicas acadêmicas ou ideológicas quanto a conceitos, ideias ou proposições emitidas pelos atores, mas a de manter atualizada a função auxiliar da Coletânea na implantação das *Metas Educativas 2021* em todos os países ibero-americanos.

II. Ideais e objetivos da coletânea

Os nove volumes que formam a Coletânea reúnem textos cujos conteúdos revelam conceitos, proposições, relato de experiências, críticas e interpretações que se relacionam a cada uma das onze *Metas Educativas*. Por isso, as séries de textos apresentados pela Coletânea são consideradas, neste ensaio, como a composição temática das *Metas*, uma vez que guardam correspondência com as suas áreas de abrangência que são:

- universalização e melhoria da educação básica;
- educação continuada;
- relações entre educação e trabalho;

- educação e inclusão/eqüidade sociais;
- educação, ciência/tecnologia e inovação;
- gestão e financiamento de sistemas educacionais.

O propósito de se organizar e publicar a Coletânea foi, especificamente, o de criar e disponibilizar um mecanismo capaz de suscitar o pensamento de um grande número de pessoas e de grupos sobre as condições educacionais na Ibero-América e a importância das *Metas Educativas 2021* como estratégia e instrumento de mudança. Esse propósito, por sua vez, surgiu da ideia de se envolver todas as ações relacionadas às *Metas* –formulação, implantação e avaliação– em um ambiente assentado na dialogicidade. Destaque-se que a dialogicidade, como concepção essencial da Coletânea, foi definida pela OEI como sendo um processo dialético de interação e comunicação. Seguindo-se essa definição, os textos publicados são produções intelectuais destinadas ao fomento de estudos, de críticas e de análises interpretativas, por intermédio dos quais se estabelecem os movimentos polarizados de aceitação e de rejeição –tese e antítese nas palavras de Hegel²– quanto às posições expressas pelos autores. A partir desse processo bipolarizado, ambas as posições – aceitação e rejeição– concorrem para a construção da terceira fase da dialética: a síntese. Será pela síntese que os textos da Coletânea poderão ser ajustados, ampliados ou reformulados

para que não percam, em nenhum período da próxima década, a atualidade e a oportunidade de seus conceitos.

O sentido primordial que subjaz à publicação da Coletânea é, portanto, fazer com que as temáticas relacionadas às *Metas* sejam incluídas, de forma regular, nas agendas dos governos e nas relações diplomáticas entre os países ibero-americanos. E, ao mesmo tempo, proporcionar a presença dos temas em: discussões acadêmicas, debates legislativos, linhas de pesquisas, proposições curriculares, programações midiáticas, cooperações técnicas internacionais. Considerando-se esse sentido conceptual, os objetivos específicos da Coletânea são os que estão descritos a seguir.

- a) Construir ambientes reflexivos, críticos e propositivos que evidenciem a necessidade de os processos de implantação e avaliação das *Metas* ocorrerem sempre em contextos humanos e organizacionais horizontalizados.
- b) Ampliar a utilização de posturas críticas e propositivas dos múltiplos atores interessados em educação, no sentido de se produzir ideias e sugestões para a atualização constante da Coletânea como auxiliar à implantação das *Metas* nos países ibero-americanos.
- c) Oferecer bases teóricas para que os atores interessados possam dispor de material acessível para a apresentação de críticas, concordâncias e/ou discordâncias,

- proposições e novos posicionamentos teóricos sobre a educação e sua inserção como fator de desenvolvimento humano e econômico nas sociedades ibero-americanas.
- d) Disponibilizar materiais teóricos a docentes, pesquisadores e alunos para que possam desenvolver estudos, pesquisas, diagnósticos, atividades didáticas e discussões, tendo as *Metas* como ponto de partida e como fundamento às suas ações acadêmicas.
- e) Possibilitar o uso de posturas práticas, por parte dos atores envolvidos, que facilitem a difusão das *Metas* e a sua inclusão nos planos plurianuais dos Estados nacionais da Ibero-América.

Os ideais e objetivos da Coletânea são, enfim, a síntese das estratégias adotadas pela OEI para fazer com que as *Metas* passem a fazer parte do pensamento político, acadêmico e gerencial dos governantes, dos intelectuais, dos gestores e técnicos de sistemas educacionais, além de outros atores que se interessam pela educação como prioridade de Estado³.

Ao franquear o acesso aos volumes da Coletânea e abrir-se indiscriminadamente para o debate e para as críticas, a OEI se apresenta como um centro catalisador e difusor de ideias para, em última instância, amplificar o entendimento sobre concepções e operacionalidades referentes às *Metas Educativas* 2021. Para tanto, a ideia ou representação mental é introduzida como

elemento inerente aos processos políticos e técnico-administrativos próprios das programações e das implantações objetivas. Com isso, criam-se as condições psicossociais para que a implantação das *Metas* não seja compreendida apenas em sua dimensão concreta, ou seja, parte constitutiva dos planos de governo com os devidos aportes orçamentários. O entendimento se abre também para a dimensão abstrata, que é a conscientização dos diversos atores envolvidos sobre os valores, princípios e intenções que fundamentam as proposições e objetivos das *Metas Educativas*. Há desse modo uma simultaneidade entre o *pensar* e o *atuar*, entre o subjetivo e o objetivo, fazendo com que a concepção e a implantação das *Metas* sejam ocorrências que se integram entre si⁴.

A conscientização e o entendimento sobre as propriedades essenciais ou ontológicas das *Metas*, que os estudos e discussões dos textos da Coletânea poderão proporcionar, vão constituir as bases de sua sustentabilidade ou institucionalização programática. À medida que as *Metas* vão sendo institucionalizadas, ou seja, inseridas nos planos de governo e, ao mesmo tempo, incorporadas às consciências das pessoas e dos grupos, elas adquirem a sustentabilidade para se manter como ações cotidianas dos governos regionais. Adquirem, então, estabilidade e segurança. Por outro lado, passam a compor a estrutura política governamental, deixando sua condição inicial

de programa *ad hoc* ou circunstancial. Com o aumento crescente da sustentabilidade deverá surgir, por sua vez, uma nova condição institucional e política na implantação das *Metas*: a sua consolidação como programa de Estado e não mais apenas como ação governamental⁵.

III. Sinopse e apontamentos críticos sobre os nove temas da coletânea

A organização temática dos nove volumes foi feita tomando-se por base a característica auxiliar da Coletânea como instrumento teórico de apoio à implantação das *Metas*. A seleção dos temas de cada volume, bem como as ênfases conceituais contidas nos textos, foi definida considerando-se a natureza e a relevância das condições educacionais que predominam nos países ibero-americanos. São, destarte, abordagens sobre temas, conceitos e práticas embasadas na diversidade de contextos educacionais da região, estabelecendo-se, assim, as bases subjetivas para o conhecimento das realidades em que as *Metas Educativas* serão implantadas.

Para a formulação dessas abordagens teóricas e relatos de experiências concretas, a OEI/Sede em Madri - Espanha convidou uma equipe multidisciplinar de intelectuais, dirigentes de diversas instituições, professores, pesquisadores, gestores e técnicos oriundos de vários países. Fazem parte dessa equipe profissionais formados

e/ou atuantes em áreas como: educação, psicologia, sociologia, filosofia, antropologia, política, economia, letras, artes, dentre outras. Cada um dos volumes da Coletânea tem como foco um tema central para o qual convergem todos os textos apresentados. Na coordenação do processo de elaboração dos textos e dos volumes da Coletânea, a OEI/Sede destacou profissionais para que, além das discussões técnicas entre os autores, estivessem encarregados também da concatenação lógica entre os textos e da sintonia entre o conteúdo específico de cada texto e o tema central do volume. Simultaneamente a essas responsabilidades, os coordenadores ocuparam-se ainda da organicidade editorial do volume, assegurando a plena compatibilidade entre o conjunto de textos e as temáticas abrangidas pelas *Metas Educativas* 2021.

Ao término dos trabalhos técnicos das equipes de coordenadores, com a organização editorial e gráfico-visual dos nove volumes, a OEI/Sede, em colaboração com a Fundação *Santillana*, publica e distribui a Coletânea para diversas instituições públicas, privadas e não-governamentais dos países ibero-americanos. Ao se conhecer os textos da Coletânea e quando se iniciam os empreendimentos para a implantação das *Metas*, tornou-se importante efetuar uma análise sobre a composição temática de seus conteúdos. Não se pretendeu, como já citado anteriormente, uma análise detalhada sobre fundamentos epistemológicos ou posicionamentos técnicos empregados

pelos autores; procurou-se tão somente, indicar aprofundamentos ou ampliações sobre temas abordados, sugerir novos textos que pudessem melhor explicar e explicitar áreas importantes e auxiliares relacionadas à implantação das *Metas*. Assim, para se construir uma visão geral de cada um dos volumes da Coletânea, a segunda parte deste ensaio teve como propósito apresentar:

- o tema central do volume;
- as ideias centrais que são expressas pelos autores e constituem a orientação referencial do conjunto de textos;
- as descrições das temáticas, contendo a sinopse das ideias centrais de cada um dos temas que compõem os nove volumes e;
- os apontamentos críticos que são os comentários e interpretações sobre a direcionalidade e a compatibilidade das ideias e dos conceitos, que fazem parte dos volumes, em relação às concepções e os conteúdos que fundamentam as *Metas Educativas* ⁶.

Volume 1 - Tema Central: Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos

a. Ideias Centrais

- A alfabetização e a educação de jovens e adultos devem representar não apenas

prioridades políticas dos governos, mas também, constituírem os requisitos imprescindíveis para assegurar o desenvolvimento das pessoas e das comunidades em todos os países da Ibero-América.

- A alfabetização e a educação de jovens e adultos são requisitos imprescindíveis para assegurar o pleno desenvolvimento das pessoas e das sociedades ibero-americanas.
- A erradicação do analfabetismo exige sempre uma educação que garanta a todas as pessoas o exercício consciente e livre da cidadania.
- Os processos de alfabetização e de educação de jovens e adultos devem seguir itinerários educacionais que ofereçam, de forma indiscriminada, a possibilidade para que todos completem a educação básica com qualidade e de maneira flexível.

b. Descrição da Temática

As exposições dos diversos autores dos textos, componentes desse primeiro volume, explicam as condições que fizeram com que a alfabetização e a educação de jovens e adultos ganhassem prioridade e estruturação pedagógica/operacional à medida que suas concepções e estruturas metodologias passaram a ser planejadas e organizadas sistematicamente. Nessa direção, o primeiro conjunto de textos refere-se às proposições de

modelos para a alfabetização, trazendo como referência especial o *Plano Ibero-americano de Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adultos*. Foram descritos também, nas explicações sobre a importância e relevância da alfabetização e da educação de adultos na Ibero-América, as bases programáticas e estratégicas para uma experiência de alfabetização integral na América Latina; noções e relações sobre educação popular e alfabetização; as complexidades do trabalho docente e dos facilitadores do processo educacional na alfabetização e na educação de jovens e adultos, considerando a diversidade de motivações, interesses e particularidades das populações adultas e analfabetas ou em situação de atraso escolar. Foram descritas ainda as estratégias necessárias a um plano de pós-alfabetização e as necessárias revisões teóricas e práticas sobre modelos, métodos e técnicas até então empregados nos processos de ensino-aprendizagem de pessoas adultas.

Na segunda parte do volume estão descritos o significado e o alcance da renovação pedagógica e didática da alfabetização e a construção de um sistema de indicadores em programas de alfabetização e educação continuada para a necessária avaliação de seus processos e resultados.

A terceira parte é composta de textos referentes à capacitação de docentes e facilitadores que atuam em programas e projetos de alfabetização e educação

continuada, bem como sobre bases gerenciais e organizacionais para uma proposta de formação em competências para gestores, diretores ou responsáveis por programas e projetos de alfabetização e educação de jovens e adultos.

No final, o volume traz o texto que contém o relatório da experiência em alfabetização desenvolvida no Paraguai, no qual está descrita a integração entre diferentes metodologias como parte de dois importantes empreendimentos: a reforma educacional no país e a implantação de um plano estratégico nacional de redução da pobreza. Como anexo foi incluído no volume o *Plano Ibero-americano de Alfabetização e Educação Básica de Jovens e Adulto*, que foi elaborado pela OEI, em atendimento à solicitação da Conferência de Cúpula Ibero-americana de Chefes de Estado e de Governo.

c. *Apontamentos Críticos*

O conjunto de textos apresentados no primeiro volume envolve temas relevantes para o estudo sobre alfabetização na Ibero-América, considerando que ainda são graves os indicadores educacionais nessa área. Como afirma o Secretário-Geral da OEI, ao prefaciar este volume: existem ainda trinta milhões de analfabetos e quase cento e vinte milhões de jovens e adultos sem educação básica na Ibero-América. Nesse contexto, o tratamento de temas conceituais e experienciais sobre a atualidade da alfabetização e da educação de

jovens e adultos traz elementos novos para o pensamento e discussões sobre fundamentos, metodologias e processos relacionados a esta área da educação. Importante destacar também que os conteúdos dos textos orientam-se para uma abordagem não apenas teórico-pedagógica da alfabetização, eles ampliam o foco de análise colocando a educação popular e as necessidades da pós-alfabetização como fatores que se incorporam aos planos e estratégias para a alfabetização e a educação de jovens e adultos.

Há, portanto, um oportuno e adequado olhar crítico sobre os dois temas que são prioritários para a área de educação na região e, em especial, para a implantação das *Metas Educativas 2021*. Contudo, para que se possa ampliar ainda mais a análise, bem como manter o conjunto de textos ajustado à implantação das *Metas*, sugere-se a inclusão de outras duas áreas de abordagem: (i) processos de integração entre os cursos de licenciatura e as escolas de educação básica da rede pública de ensino e, (ii) concepção e produção de materiais de apoio didático para alunos e professores da educação de jovens e adultos. Ambas, com certeza, podem aportar ideias que são importantes para embasar os processos de implantação e consolidação das metas de número dois e oito definidas pela OEI como prioridades (meta dois: educar na diversidade e, meta oito: educar ao longo de toda a vida).

Volume 2 – Tema Central: Cultura Escrita Leitura e Bibliotecas Escolares

a. Ideias Centrais

- A sociedade da informação só se transformará em sociedade do conhecimento quando for capaz de ser leitora de seu próprio significado e proporcionar a formação de comunidades de aprendizagem e de leitura, envolvendo todas as crianças e jovens estudantes.
- Criar as melhores condições para o acesso equitativo à cultura escrita é o requisito necessário e fundamental para o desenvolvimento de uma educação de qualidade.
- A leitura e a escrita alteram e ampliam o marco de possibilidades para a socialização das pessoas ao longo de toda a vida.
- A escola é a instituição social que tem a responsabilidade de contribuir para democratizar o acesso à cultura escrita e de assegurar a competência em leitura.
- Professores, pais e gestores escolares devem favorecer a leitura entre as crianças e os jovens para que, o hábito de ler se incorpore à vida cotidiana de cada um deles na escola, em casa e nos círculos de amigos.

b. Descrição da Temática

O segundo volume da Coletânea traz, em sua primeira parte, três textos que estimulam o olhar

investigativo sobre aspectos atuais relacionadas à leitura e aos leitores. O primeiro deles –*Novas Subjetividades Juvenis na Sociedade em Rede*– refere-se aos impactos das novas tecnologias na vida das pessoas inclusive nos espaços e instrumentos de comunicação, aprendizagem e relacionamentos. O segundo texto: *O que Leem os Jovens e as Instituições Educacionais: da transmissão à mediação*, traz um relato sobre as táticas que os mediadores devem recorrer para que os jovens se evolvam com a leitura. E, o último texto desta primeira parte: *O Leitor em Rede*, descreve a questão das relações que se estabelecem, atualmente, entre a digitalização e os “objetos de leitura”.

Seis textos compõem a segunda parte deste volume; três descrevem a importância da leitura como instrumento de ensino/aprendizagem e desenvolvimento da cultura. Dois estão ligados à criação, sustentação de bibliotecas escolares e de redes/serviços públicos de leitura. O último texto trata das possibilidades de uma política pública integrada de leitura, na qual o autor mostra a indissociabilidade entre leitura/escrita e educação/cultura.

Na terceira parte está uma detalhada relação das políticas de leitura e bibliotecas na América Latina, demonstrando o valor que é atribuído, pelos países da região, à leitura como fator de desenvolvimento individual, cultural, econômico, social e político das pessoas e das comunidades, bem como para a formação consciente da cidadania.

A quarta e última parte deste volume é composta do relato de experiência de três programas referentes a bibliotecas e a formação de leitores na Venezuela, Chile e Argentina.

c. Apontamentos Críticos

Os textos do segundo volume proporcionam uma visão ampla sobre a importância da leitura, bem como da organização e da gestão dos ambientes de leitura nas escolas e em outros espaços da sociedade em geral. Introduce, de forma direta e fundamentada, a inerência da leitura nos processos de educação, conscientização e de formação da cidadania ativa e participativa nas pessoas e nas comunidades. Mostram também que o hábito de ler e o gosto pela leitura não são processos acessórios ou paralelos à educação e à construção do pensamento crítico e criativo. Ao contrário, o planejamento da educação e as programações culturais têm na leitura e nos espaços que a promovem os mecanismos imprescindíveis para que os atos educativos e culturais sejam autenticamente humanos e essencialmente vivenciais. Nessa perspectiva, os textos se encaixam coerentemente com os direcionamentos presentes nas *Metas Educativas* (universalizar a educação básica e melhorar sua qualidade –meta quatro e, assegurar que todos os alunos alcancem as competências básicas– meta cinco).

**Volume 3 - Tema Central:
Educação Artística
Educação Artística, Cultura e Cidadania**

a. Ideias Centrais

- As artes se transformaram, na atualidade, em espaços que oferecem a possibilidade de transformação da dimensão humana, tanto nos campos do conhecimento como nos campos afetivos, sociais e espirituais.
- A presença da arte na educação, por intermédio da educação artística e da educação pela arte, contribui para o desenvolvimento integral e pleno das crianças e dos jovens.
- A arte permite que as pessoas modifiquem seu contexto individual, social e comunitário a partir da exploração e da adoção de diversas práticas éticas e estéticas.
- A arte é um campo de conhecimento que se conecta com outras áreas dentro do currículo e que necessita de docentes com novos perfis.

b. Descrição da Temática

Os textos do terceiro volume estão agrupados em dois blocos; os primeiros enfocam os fundamentos conceituais da educação artística, os demais abordam as políticas educacionais, os processos e as perspectivas da educação artística.

Em relação aos fundamentos do primeiro bloco estão descritos os usos e as funções das artes na educação e no desenvolvimento

humano; as relações entre a construção da cidadania e a educação artística; a diversidade cultural e a educação artística; as culturas juvenis e ambientes escolares; a arte, a revolução tecnológica e a educação; as abordagens ou enfoques à educação artística; os fundamentos curriculares da educação artística e; os fundamentos metodológicos da educação artística.

Quanto ao contexto político da educação artística, que compõe o segundo bloco do volume, foram apresentados temas relacionados à educação artística na Ibero-América; as políticas educacionais e a educação artística; a formação de professores de arte; a pesquisa em arte-educação no Brasil; a avaliação aplicada ao ensino das artes; os meios, os recursos e as tecnologias da educação artística; os novos campos de desenvolvimento e aplicação da educação artística e; as tendências subjacentes à formulação de políticas públicas para a educação artística em nível internacional.

c. Apontamentos Críticos

Os autores dos textos relataram, neste volume, os aspectos que demonstram a importância da arte no planejamento e na avaliação das políticas públicas de educação, de arte e de cultura nos países ibero-americanos. A concatenação que existe entre os textos oferece ao leitor uma sequência lógica sobre a educação artística que é o tema central do volume. Sem dúvida, os textos representam

importante embasamento para estudos e discussões sobre arte e educação e, sobretudo, para repensar essa relação como componente indispensável ao desenvolvimento humano, à construção da liberdade e à formação da cidadania entre as populações da Ibero-América. Os textos concorrem também para aumentar e aperfeiçoar o entendimento sobre as novas metodologias e os novos comportamentos docentes, que passam a fazer parte da educação quando esta assume a arte como componente de sua estrutura curricular e programática. Nesse sentido, os enfoques e conteúdos dos autores são importantes elementos para se elevar o nível de conhecimento em relação aos processos e mecanismos aplicáveis à implantação das metas dois (educar na diversidade), três (ampliar a educação infantil) e cinco (assegurar que todos os alunos alcancem as competências básicas) das *Metas Educativas 2021*.

**Volume 4 - Tema Central:
Educação Técnico-Profissional
Desafios Atuais da Educação Técnico-Profissional**

a. Ideias Centrais

- A formação profissional representa, nos dias atuais, um dos eixos estratégicos do desenvolvimento socioeconômico das sociedades modernas.

- A formação profissional e tecnológica deve ser capaz de oferecer alternativas eficazes aos empregos que as novas tecnológicas e os novos sistemas organizacionais e sociais destroem (e criam).
- À medida que se ampliam e atualizam as modalidades de educação profissional e tecnológica acrescentam-se, à via tradicional dos processos formativos, outras vias de aquisição e reconhecimento de qualificações mais abertas e flexíveis.

b. Descrição da Temática

Os textos que explicitam as ideias centrais do tema: *Educação Técnico-Profissional* apresentam, todos eles, fundamentos para ampliar as análises e as discussões sobre os modelos tradicionais de formação técnico-profissional, considerando as transformações científicas, tecnológicas e comunicativas que predominam no mundo atual. Os autores dos textos concentram o enfoque na análise sobre as necessárias modificações e redefinições programáticas e instrumentais que deverão ocorrer no planejamento e na avaliação da educação técnico-profissional na Ibero-América. A partir desse enfoque, os textos do volume apresentam argumentos teóricos e demonstrativos relacionados: aos cenários e tendências no mundo do trabalho e da educação no início do século 21; à competência, qualificação, sistemas de qualificação profissional e formação associada

às qualificações; à criação de um sistema de validação ou certificação de competência; ao papel dos interlocutores sociais na educação técnico-profissional e nos sistemas de qualificação; aos novos enfoques pedagógicos na formação de profissionais da educação técnico-profissional; à necessária renovação conceitual e reorganização política na orientação profissional dos sistemas de formação; às novas perspectivas e propostas nos processos de gestão dos centros de formação do século 20; à avaliação e à garantia de qualidade nas instituições de ensino e formação profissional e; por último, ao financiamento dos sistemas de educação técnico-profissional.

c. Apontamentos Críticos

As abordagens feitas pelos autores, nos diversos textos apresentados neste volume, contribuem para as reflexões e as decisões sobre a implantação das metas sete, oito e nove das *Metas Educativas 2021*. Os conteúdos desses textos aportam análises críticas, embasamentos e proposições para o desenvolvimento e melhoria da educação técnico-profissional na região. Não há dúvida de que os empreendimentos para conectar educação e emprego (meta sete); para promover a educação ao longo de toda a vida (meta oito) e para cuidar do desenvolvimento profissional dos docentes (meta nove) encontrarão, em todos os textos, elementos

cognitivos de esclarecimentos e apoio instrumental. Isso porque, se as *Metas* representam um esforço programático da OEI para que os planos nacionais de educação na Ibero-América se ajustem às realidades locais e regionais, os textos são, por sua vez, dispositivos de análise e de pensamento sobre os meios para se viabilizar concretamente os empreendimentos programados.

Volume 5 – Tema Central: Avaliação Avanços e Desafios na Avaliação Educativa

a. Ideias Centrais

- Qualquer processo de avaliação, por mais limitado que seja seu alcance, não pode prescindir de um enfoque sistêmico da realidade educacional e, ainda mais, de considerar sua inerente inserção em um determinado contexto social.
- Os objetivos de um sistema de avaliação estão predominantemente centrados na melhoria da qualidade da educação; na redução das desigualdades educacionais; na orientação das transformações educacionais e das políticas públicas que as gerenciam; no fortalecimento das escolas; no favorecimento do desenvolvimento profissional dos docentes e, sobretudo, na melhoria da aprendizagem de todos os alunos.

- Os sistemas escolares devem ser dotados de procedimentos que lhes permitam conhecer quando e em que medida estão alcançando as metas educacionais que a sociedade lhes encarregou de alcançar.
- A avaliação como ferramenta isolada e sem articulação com outros instrumentos de política educacional dificilmente poderá produzir qualquer tipo de mudança.

b. Descrição da Temática

Os autores concentram suas análises e proposições no contexto latino-americano, ou seja, em reflexões sobre modelos e programas que têm maior presença na região, não excluindo porém, apresentação de experiências realizadas em outros países. O volume está dividido em três conjuntos de textos. O primeiro deles: *A Avaliação Educacional Hoje* contém temas que tratam de aspectos relacionados: à avaliação e transformação educacionais; às proposições de um modelo de avaliação da qualidade dos sistemas educacionais; aos estudos internacionais sobre avaliação de sistemas educacionais; à construção de sistemas regionais e nacionais de avaliação educacional na América Latina.

O segundo conjunto de textos: *As Múltiplas Faces da Avaliação* aborda modalidades específicas de avaliação, com explicações sobre: a identificação e a relação dos indicadores com as atuais realidades da educação na América Latina; a avaliação nos

processos de gestão das políticas e programas educacionais; as interveniências das avaliações padronizadas nas funções dos currículos escolares; os antecedentes e pressupostos teóricos da avaliação de escolas; a avaliação do desempenho docente como fator de desenvolvimento das competências profissionais e; proposições de avaliação da aprendizagem baseada no socioconstrutivismo (teorias cognitiva e sociocultural).

Quanto ao terceiro conjunto de textos: *O Sentido da Avaliação*, os autores expõem suas análises para explicar que os sistemas de avaliação não possuem um fim por si só, mas ganham significação objetiva quando seus resultados passam a ser conhecidos e utilizados para embasar decisões e estratégias em educação. Nessas análises, os autores exprimem suas ideias e objetivos apresentando argumentos teóricos e técnicas relacionados: à divulgação e utilização de resultados de avaliações educacionais em grande escala na América Latina e; ao papel desses resultados nas políticas e nas mudanças educacionais.

c. Apontamentos Críticos

Os textos do volume cinco são uma importante contribuição para se aprofundar o entendimento sobre avaliação em educação e, em especial, sobre as suas funções em relação à tomada de decisões, à gestão escolar e aos processos de verificação da produtividade da escola, dos alunos e dos docentes. As ideias

apresentadas possibilitam o conhecimento de que a ação avaliativa em educação não é um processo paralelo ou episódico das instituições educacionais, mas é atividade que se incorpora ao seu cotidiano pedagógico, organizacional e administrativo. Trazem, portanto, importantes contributos para o pensamento e as práticas relacionadas à implantação e monitoramento das *Metas Educativas 2021*, sobretudo aquelas referentes ao comprometimento da sociedade com a educação (meta um), à universalização da educação básica e melhoria de sua qualidade (meta quatro) e aos cuidados para se promover o desenvolvimento profissional dos docentes (meta nove).

Sabendo-se que a OEI atribui especial importância à avaliação das *Metas Educativas* em seus processos de implantação e obtenção de resultados concretos, há que se fazer uma sugestão quanto à ampliação dos estudos e análises sobre o tema avaliação. Apesar da amplitude e da criticalidade que os autores desse volume utilizaram ao explicar fundamentos, métodos e técnicas da avaliação em educação, haveria que, em novas oportunidades de estudo e discussão sobre as *Metas*, trazer ao debate questões relacionadas às avaliações de eficácia (resultados) e de efetividade (impacto). Isto porque, a OEI considera que, além das avaliações de marco zero (inicial) e de eficiência (processos de realização), as de eficácia e de efetividade assumem função destaca na implantação das

Metas Educativas na próxima década. Não há como conhecer os níveis de obtenção de resultados, bem como as mudanças produzidas pela intervenção dos programas e projetos oriundos das *Metas*, se instrumentos avaliativos que detectem resultados quantitativos e qualitativos não estiverem disponíveis para o uso irrestrito dos atores envolvidos⁷.

Tema 6 – Tema Central: Infância

A Primeira Infância (0 – 6 anos) e seu Futuro

a. Ideias Centrais

- As experiências das crianças nos seus primeiros anos de vida são fundamentais para seu progresso posterior.
- Para assegurar às crianças condições adequadas para o seu integral desenvolvimento psicossocial e emocional é imprescindível garantir a elas alimentação, assistência à saúde, estimulação variada e apoio socioeconômico às suas famílias.
- A pobreza das famílias, principalmente a pobreza extrema, tem um efeito devastador sobre a infância, pois leva à desnutrição que deixa sequelas na saúde, no desenvolvimento e na aprendizagem das crianças.

b. Descrição da Temática

Os textos se dividem em duas partes, sendo que na primeira são destacados conteúdos

referentes a indicadores sociais, as políticas para a primeira infância e sobre as representações sociais em torno das crianças de 0 a 6 anos de idade. Seguindo-se esse direcionamento, os quatro primeiros autores dos textos fizeram suas explicações abordando conteúdos relacionados: aos indicadores sociais e demográficos e o atendimento às necessidades básicas, à coesão social e aos direitos da infância; às ações de proteção à primeira infância e sua influência em dois momentos ao longo da vida: a infância e a adolescência; às políticas para a primeira infância na Ibero-América e; à inclusão das crianças pequenas na agenda de políticas para a infância.

A segunda parte do volume traz sugestões dos autores para direcionar e orientar as ações destinadas à superação de alguns dos problemas ligados ao atendimento às crianças na primeira infância. Descrevem e analisam aspectos que se relacionam: ao desenvolvimento de políticas públicas de atendimento à primeira infância como garantia dos direitos humanos da criança pequena; aos direitos humanos, à discriminação e à diversidade na primeira infância; à construção de currículos e o futuro da educação inicial na Ibero-América; às relações entre brincadeira/educação infantil e a estética como veículo de comunicação da criança pequena; ao atendimento não escolarizado e o futuro da educação infantil na Ibero-América e; aos princípios e desafios da educação inicial

considerando a formação das gerações dos Bicentenários.

c. Apontamentos Críticos

Esse volume contém pressupostos teóricos, políticos e programáticos sobre educação infantil, compondo importante aporte cognitivo e instrumental para a implantação das *Metas Educativas 2021*, especialmente a de número três: ampliar a educação infantil.

Os textos do volume fazem uma trajetória analítica incluindo aspectos sobre o atendimento à primeira infância, passando pela abordagem dos contextos atuais da educação, das sociedades e das culturas no atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade, até o tratamento crítico e explicativo sobre as perspectivas futuras que se espera concretizar. Para tanto, os autores apresentam suas ideias tendo como referência as mudanças que são necessárias não apenas nas metodologias e formas de atendimento, mas também nas políticas públicas e estratégias programáticas adotadas no planejamento e na implantação de programas e projetos de educação infantil na Ibero-América.

Mesmo considerando a grande abrangência dada pelos autores na abordagem desse tema, sugere-se que as relações entre educação infantil e ensino fundamental fossem ainda mais aprofundadas. Isso no sentido de se colocar em debate a importância das práticas utilizadas na educação infantil para o desenvolvimento

psicossocial e afetivo das crianças e, concomitantemente, para os processos de educação formal e não-formal nos quais elas estarão participando ao longo de suas vidas. Essa sugestão se justifica também em função das metas: universalizar a educação básica e melhorar sua qualidade (meta quatro) e educar ao longo de toda a vida (meta oito).

Tema 7 – Tema Central:

Profissão Docente

Aprendizagem e Desenvolvimento

Profissional Docente

a. Ideias Centrais

- Os docentes são importantes para influir na aprendizagem dos estudantes e para melhorar a qualidade da educação.
- Além da preparação do professorado, para se promover a melhoria do ensino, é necessária a boa atuação das equipes de direção e o tempo disponibilizado pelos professores para trabalhar em grupo.
- As propostas para melhorar a situação do professorado devem basear-se em enfoques contextuais e integrais que levem em conta todos os fatores que contribuem para facilitar o trabalho dos docentes.
- As políticas que visam melhorar a qualidade do ensino e promover o desenvolvimento profissional dos docentes precisam assumir compromissos a médio

prazo e buscar os acordos políticos e sociais necessários que possam assegurar sua manutenção ao longo do tempo.

b. Descrição da Temática

Estão no volume as considerações explicativas sobre a importância da ação docente na educação das crianças e dos jovens. A partir dessa premissa, os textos descrevem as necessidades de políticas adequadas para a formação inicial dos docentes em seus trabalhos de ensinar e formar consciências críticas e criativas. Para isso, propõem os autores que as políticas dos governos deverão ser organizadas no sentido de assegurar melhorias nas competências técnico-profissionais dos docentes durante toda a sua trajetória junto aos alunos em sala de aula.

Os textos estão divididos em duas partes, sendo que a primeira traz os cenários presentes e as interrogações quanto à construção do futuro em relação à função docente e às políticas de desenvolvimento profissional. Foram abordados temas ligados à profissão docente frente aos desafios da sociedade do conhecimento; às políticas para o desenvolvimento profissional docente; à construção social da profissão docente; às perspectivas futuras para a atuação dos professores.

A segunda parte do volume é dedicada à aprendizagem docente e ao desenvolvimento profissional, na qual os autores relatam pontos sobre: a formação docente como sistema; os

conhecimentos e competências que cabem à tarefa docente; o desenvolvimento profissional docente e a melhoria da escola; a carreira docente e as políticas de desenvolvimento profissional; os modelos e as estratégias de desenvolvimento profissional docente; o processo de inserção dos professores no trabalho docente; a avaliação do desenvolvimento profissional docente; o formador de formadores no México; a contribuição da assessoria psicopedagógica ao desenvolvimento profissional docente na América Latina; a inovação e a pesquisa sobre aprendizagem docente e desenvolvimento profissional; os novos ambientes de aprendizagem para o desenvolvimento profissional docente.

c. Apontamentos Críticos

Os aspectos abordados pelos autores sobre os docentes e sua importância na educação das crianças e jovens foram analisados com profundidade, criticidade e amplitude. Todos os textos das duas partes do volume conduzem à reflexão sobre o valor da ação profissional dos docentes na formação humana dos alunos, na construção de mentes criativas e críticas e, sobretudo, na preparação de consciências reativas à dominação e às imposições autoritárias e discricionárias.

É destacado também o tema referente às políticas públicas para a valorização da carreira do magistério que, caso não sejam priorizadas a formação dos docentes, a remuneração digna e o apoio à especialização e atualização

continuadas, podem comprometer, de forma irreversível, a qualidade do ensino do sistema de educação fundamental ou primária.

Os conteúdos dos textos deste volume compõem a base para a realização de estudos e análises sobre o cuidado com o desenvolvimento profissional dos docentes - *Metas Educativas 2021* (meta nove). E, por considerar a relevância dessa meta para o futuro da educação, surge a necessidade de se ampliar as discussões sobre outro tema: a mobilização e a participação da sociedade em prol da valorização da profissão docente. Sem dúvida, o envolvimento da sociedade poderá modificar as percepções dos governantes sobre a formulação e implantação de políticas para os professores dos sistemas públicos de educação. Talvez, os tradicionais argumentos governamentais sobre insustentáveis impactos orçamentários na recomposição salarial dos professores não obtenham força política frente às manifestações sociais, cujos sentimentos poderão expressar a primazia dos benefícios educacionais sobre os gastos públicos.

Tema 8 – Tema Central:

Reformas Educacionais

Qualidade, Equidade e Reformas no Ensino

a. Ideias Centrais

- Para concretizar a melhoria da educação é preciso incorporar nas escolas o progresso

científico, a inovação educacional e os novos significados da cultura.

- É improvável que com a mesma dinâmica e estratégias aplicadas até o momento possamos conseguir o enorme salto educacional requerido para responder aos atrasos históricos acumulados.
- Para que se promova de forma sustentável a qualidade da educação há que se construir uma nova visão sobre o sentido da educação que permita delinear novos modelos e estratégias de ação e novas formas de cooperação.
- A incorporação da cultura dos jovens no processo de ensino e de aprendizagem constitui uma exigência necessária caso se pretenda que as suas aprendizagens escolares encontrem sentido, principalmente para aqueles com maior risco de abandono.

b. Descrição da Temática

Os textos que fazem parte deste volume abordam o tema educacional de maneira diversificada, mas todos eles são convergentes e chegam a pontos comuns como, por exemplo, a urgência para conseguir maior equidade social e educacional; o compromisso dos sistemas educacionais com a educação voltada aos valores, à cidadania e à defesa de políticas inclusivas a favor dos menos favorecidos. A análise dos autores conduz a reflexões sobre os desafios que se apresentam hoje à educação

frente às novas exigências sociológicas e culturais da juventude, bem como das demandas que são impostas pelos avanços das tecnologias, das informações e das inovações que caracterizam a sociedade do conhecimento.

O volume está organizado em duas partes. A primeira é dedicada ao relato e interpretações sobre os desafios da educação na Ibero-América com textos referentes: a uma nova meta para a educação latino-americana no Bicentenário; às metas educacionais diante do novo panorama social e cultural da América Latina; à equidade, diversidade, interculturalidade e às rupturas necessárias.

A segunda parte, com textos que provocam a reflexão sobre as políticas educacionais, aborda os seguintes temas: o que aprendemos e o que devemos transformar na educação depois de duas décadas de mudanças; o governo e a direção dos sistemas educacionais na América Latina; a atenção educacional na diversidade e as escolas inclusivas; o sentido da aprendizagem escolar nos processos de ensinar e aprender no século 21; as lições das reformas recentes quanto à qualidade, avaliação e padrões na educação; a educação para a paz e a cidadania na América Latina e; o repensar a escola como cenário da mudança educacional.

c. Apontamentos Críticos

Os temas descritos e analisados pelos autores compõem uma base de ideias e proposições que

suscitam, de forma objetiva e direta, as discussões sobre as mudanças educacionais nos dias de hoje e sobre a relevância das *Metas Educativas 2021*. Não há dúvidas de que, para que as *Metas* sejam implantadas concretamente, não bastam apenas as proposições bem formuladas; debates amplos e contínuos devem acompanhar sua implantação para que possam, efetivamente, compor as agendas governamentais e, simultaneamente, adequar-se às diversidades regionais.

Os autores revelam a importância imperiosa da descentralização do planejamento e da gestão da educação para que se viabilize a participação das comunidades nas ações educacionais das crianças e dos jovens. Para reafirmar a premissa da descentralização, parece oportuno estender ainda mais as ideias e as proposições quanto à responsabilização social na educação. Não há como promover a autêntica descentralização da educação sem que haja a criação e a consolidação de canais permanentes de comunicação entre os Estados nacionais e a sociedade. Além disso, para que se possa lograr êxito na indispensável sintonização entre escola e comunidade é preciso que haja também instrumentos para a recepção das avaliações e proposições feitas diretamente pelos cidadãos. As manifestações obtidas pela fala espontânea e simples das pessoas e dos grupos precisam dispor de mecanismos institucionais que as incorporem, de forma real e sistemática, aos planejamentos governamentais e escolares. E,

ainda mais, que sejam utilizadas como indicadores de decisão e de transformações nas políticas educacionais e na estruturação de currículos e metodologias técnico-pedagógicas. Por essas razões propõe-se a ampliação do debate e dos estudos sobre responsabilização social nas políticas de educação da Ibero-América como mais um tema a estimular reflexões, discussões e análises sobre as *Metas Educativas 2021*.

Tema 9 – Tema Central: Tecnologias da Informação e Comunicação

Os Desafios das TIC para as Mudanças na Educação

a. Ideias Centrais

- A incorporação das TICs à educação requer que se pensem previamente quais são os objetivos e desafios da educação, determinando-se, posteriormente, de que maneira e em que condições a presença delas nas escolas concorre para a consecução desses objetivos e para o enfrentamento desses desafios.
- É importante e prioritário estabelecer o sentido das TICs na educação e qual é o modelo pedagógico com o qual se pode contribuir mais diretamente para a melhoria da qualidade e da equidade da educação.
- Há que se definir as relações entre as TICs e o desenvolvimento de capacidade dos

alunos de aprender a aprender, de procurar informação de maneira seletiva, de ter uma posição crítica diante da informação disponível na rede.

b. Descrição da Temática

As TICs aplicadas à educação são o tema central discutido e analisado neste volume e que contém aspectos importantes sobre nas relações entre aplicações tecnológicas na escola e o aumento da qualidade do ensino-aprendizagem. Segundo os textos, há uma reconsideração no que se refere à ação das TICs como solução para grande parte dos problemas educacionais. Tal reconsideração aconteceu e continua acontecendo em função das dificuldades em se modificar a organização das escolas e a maneira de ensinar dos professores.

Três conjuntos de textos compõem o volume. O primeiro deles, que enfoca a sociedade da informação e da aprendizagem na Ibero-América, analisa três aspectos: as TICs e os novos paradigmas educacionais; a visão panorâmica sobre as TICs aplicadas à educação na América Latina e; os tipos de indicadores para as aplicações das TICs na educação básica.

O segundo conjunto de textos aborda a organização das TICs na escola e na comunidade, no qual os autores comentam temas como: a integração das TICs em instituições educacionais; nativos e imigrantes digitais; promessas e realidades da *web 2.0*

para a inovação pedagógica; plataformas educacionais e redes docentes.

No terceiro e último conjunto de textos, os autores discutem as TICs na sala de aula, comentando e analisando aspectos ligados: às expectativas, realidades e potencialidades nos processos de aprender e ensinar com as TICs; às condições da inovação para a incorporação das TICs à educação; às TICs e as competências docentes do século 21 e; à função das TICs na transformação da sociedade e da educação.

c. Apontamentos Críticos

O tema das tecnologias da informação e comunicação aplicadas à educação é analisado e descrito pelos autores como uma área que envolve pontos polêmicos e, em alguns casos, até mesmo dissonantes. Isso porque a introdução das TICs na educação não se limita à instalação de redes digitais e compra de microcomputadores para alunos. Não se restringir às discussões quanto a número de alunos por computador ou aos espaços apropriados às práticas de informática na escola. Isso, sem dúvida, é um reducionismo e não expressa o sentido essencial que envolve as relações entre TICs e educação.

Assim como mostra os autores, as TICs na educação englobam novas formas de “pensar” as relações entre professor e aluno em sala de aula, novos processos de formular currículos e programas; modalidades diferentes de

gestão e planejamento escolares; novas posturas comportamentais dos docentes na condução do ensino. Enfim, as TICs são mais que instrumentos de apoio educacional, elas representam meios incorporados à psicossociologia das crianças e dos jovens considerados nativos da informática.

É pertinente sugerir, no tempo que se inicia a implantação das *Metas Educativas 2021*, outro ponto de discussão que merece destaque. Trata-se das questões pertinentes à produção de programas – *softwares* – específicos para uso dos alunos em sala de aula ou em estudos socializados e individualizados, nas modalidades presenciais e semipresenciais. Impossível discutir com propriedade esse tema sem trazer para o debate assuntos como a importação de pacotes tecnológicos, bem como a geração e uso de programas educacionais especialmente criados para as realidades regionais de cada país. Permanecer na condição de usuários de programas importados, muitas vezes de boa qualidade, mas sem vinculações com a vida do estudante é, indiscutivelmente, limitar a função educativa que as TICs podem exercer nas escolas. Portanto, ampliar as pesquisas e as discussões sobre a capacitação de profissionais para a concepção e a produção de programas digitais aplicáveis em educação, segundo as realidades de cada país ibero-americano, é elevar os níveis de entendimento sobre fundamentos e possibilidades das TICs na educação.

3. *A Coletânea e as Linhas de Cooperação Internacional da OEI*

As ideias, análises e proposições que estão presentes na Coletânea fazem com que ela se transforme em indicativos paramétricos para a concepção e execução dos programas de cooperação técnica internacional da OEI. Se os conteúdos dos textos que a compõem estão voltados para lastrear estudos, discussões e proposituras em relação às ideias e práticas que envolvem as *Metas*, conseqüentemente, vão orientar e direcionar também as ações cooperativas que a OEI desenvolve nos países ibero-americanos.

Haverá portanto, nos próximos dez anos, uma sintonização entre as *Metas* e a cooperação internacional prestada pela OEI, cujos processos passam a ser, a partir de então, mediados pelos conteúdos temáticos da Coletânea. Nesta sintonia, a Coletânea representa a base ideológica a demarcar as ações práticas da cooperação que, por sua vez, estarão convergentes para a consecução das onze *Metas Educativas* definidas pela OEI. Forma-se, nesse contexto, um círculo orgânico e sinérgico de atuação, cuja dinâmica levará à construção de um sistema de forças capaz de inserir a educação nos processos de desenvolvimento humano e econômico das sociedades ibero-americanas.

Sob esse enfoque, os textos da Coletânea, além de auxiliares à implantação das *Metas*, serão também os indicativos para as ações cooperativas prestadas pela OEI aos Estados

nacionais da região. As análises, as críticas, as demonstrações e os constructos integrantes de seus textos compõem as condições intelectivas e operativas para, prioritariamente, consolidar contextos humanos e organizacionais autenticamente horizontalizados. Sob essa direção, será possível viabilizar a construção de realidades institucionais essencialmente democráticas e participativas imprescindíveis à implantação da *Metas*.

Nesta integração sistêmica entre *Metas Educativas 2021*, base ideológica de implantação –temas da Coletânea– e cooperação técnica internacional, a OEI estabelece o *modus operandi* para a execução das suas linhas de cooperação nas áreas de educação, ciência/tecnologia e cultura. Na realidade, o que a OEI estabelece, objetivamente, é um processo de trabalho em forma de *práxis*, considerada esta como um procedimento que “consiste, precisamente, em praticar a teoria e teorizar a prática, entendidas como momentos de um mesmo e único processo, ao longo do qual o ser humano pensa a realidade e realiza o pensamento, pela transformação efetiva do dado natural”⁸. Assim, a Coletânea representa a intervenção da consciência em múltiplos aspectos das realidades educacional, cultural e institucional predominantes na Ibero-América, explicando, pela consciência subjetiva, pontos que são relevantes para a implantação das *Metas Educativas*. Essa é a dimensão intelectual que envolve as *Metas*: a explicação ideal que

antecede toda e qualquer ação prática. Contudo, as explicações ideais, feitas pelo intelecto, somente se complementam quando submetidas à ação prática, quando o ideal orienta o operacional. Essa é a dimensão real e concreta das *Metas*: a institucionalização de programas, projetos e instrumentos para a sua implantação objetiva. Sob esse enfoque dialético entre intelecto e o mundo real é que a OEI utilizou a *práxis* como *modus operandi* para promover a interatividade entre os conteúdos temáticos da Coletânea, a implantação das *Metas Educativas* e a realização de suas linhas de cooperação com os países ibero-americanos nesse próximo decênio.

Bibliografia

- CORBISIER, Rolando (1978): *Filosofia, Política e Liberdade*. 2ª ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1975): *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária; Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo.
- SILVA e SILVA, Maria Ozanira da (1991): *Refletindo a Pesquisa Participante no Brasil e na América Latina*. 2ª ed., São Paulo.
- VÁZQUEZ, Adolfo Sánchez (1977): *Filosofia da Práxis*. 3ª ed. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- WORTHEN, Blaine R., SANDERS, James R., FITZPATICK, Jody L. (2004): *Avaliação de Programas: concepções e práticas*. Editora Gente, São Paulo.

Notas

- 1 Esta afirmação foi feita pelo Secretário-Geral da OEI, Álvaro Marchesi e pelo Secretário-Geral da Secretaria Geral Ibero-Americana (SEGIB), quando apresentaram a primeira versão das *Metas Educativas 2021* em um volume que tinha como objetivo a difusão e a abertura ampla para o debate em torno das proposições e direcionamentos que faziam parte do documento.
- 2 Expressão criada pelo filósofo alemão Johann Gottlieb Fichte (1762-1814) e utilizada por Friedrich Hegel, também filósofo e alemão (1770-1831), em suas explicações sobre os movimentos que envolvem contradições e soluções. Segundo Hegel, para cada situação, posição ou movimento surgem ocorrências opostas e contraditórias; o embate entre essas ocorrências contrapostas produz a solução que será uma nova situação, posição ou movimento.
- 3 Ao considerar os processos de concepção e implantação das *Metas* como experiências humanas, políticas e administrativas, a OEI reconhecia a necessidade da associação entre o objetivo/objetivo, o teórico/prático para que se pudesse solidificar a idealização e a ação real. Maria O. da Silva e Silva, em seu livro: *Refletindo a Pesquisa Participante no Brasil e na América Latina*, confirma tal necessidade quando comenta que “as ideias são ações a serem executadas, sendo fim único do conhecimento a solução de situações problemas. Por outro lado, os valores guiam a ação, não podendo existir conhecimento sem ação” (p. 96).
- 4 Sobre a relação subjetivo/objetivo, Adolfo Sánchez Vázquez, em seu livro *Filosofia da Práxis*, explica que no “processo verdadeiramente criador, a unidade de ambos os lados do processo – o subjetivo e o objetivo, o interior e o exterior – se apresenta de modo indissolúvel. [...] A consciência estabelece – poderíamos dizer – uma finalidade aberta, ou um projeto dinâmico, e justamente por essa abertura ou dinamismo há de permanecer – também ela – aberta e ativa ao longo de todo o processo prático. Não se encastela em si mesma depois de haver elaborado o produto ideal que, como finalidade ou projeto, começa a reger o processo; ela vai transformar idealmente esse produto, mas não no âmbito de suas exigências intrínsecas ideais, e sim correspondendo às exigências externas, apresentadas pelo uso de meios e instrumentos objetivos e pela própria atividade objetiva” (pp. 248-249).
- 5 Samuel P. Huntington, autor do livro: *A Ordem Política nas Sociedades em Mudanças* tem explicações que nos ajudam no estudo sobre sustentabilidade das *Metas Educativas* como processo de institucionalização. Ao tratar em seu livro do tema Instituições Políticas: Comunidade e Ordem Política, ele afirma que a “institucionalização é o processo através do qual as organizações e os processos adquirem valor e estabilidade. O nível de institucionalização de qualquer sistema político pode ser definido pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos. Da mesma forma, o nível de institucionalização de qualquer organização ou procedimento particular pode ser medido por sua adaptabilidade, complexidade, autonomia, e coesão” (p. 24).
- 6 Para a elaboração da sinopse e das ideias centrais, bem como para formular os apontamentos críticos dos nove volumes da Coletânea, foram utilizados os comentários feitos, nos prefácios, pelo Secretário-Geral da OEI, Dr. Álvaro Marchesi.
- 7 Worthen, Sanders e Fitzpatrick, em seu livro: *Avaliação de Programas: concepções e práticas* afirmam que, apesar dos embates polarizados entre, de um lado os defensores da avaliação quantitativa e de outro os da avaliação qualitativa, tal divergência não existe mais. Segundo eles “a integração inteligente de

ambos os métodos, o qualitativo e o quantitativo, num único estudo avaliatório tem agora uma aceitação tão grande que parece que o debate perdeu o sentido. A maioria dos estudiosos da avaliação acha que os métodos qualitativos e quantitativos são compatíveis e que usar ambos numa avaliação faz com que esta se torne melhor” (p. 118).

- ⁸ Afirmación feita por Rolando Corbisier em seu livro *Filosofia Política e Liberdade*, ao explicar as relações existentes entre filosofia e política (p. 28).

Reseña de autores

CÉSAR COLL

Doctor en Psicología y catedrático de Psicología Evolutiva y Educativa en la Universidad Central de Barcelona. Ha promovido y dirigido numerosos proyectos de investigación y estudios relacionados con la implementación e implicaciones pedagógicas de la teoría genética, la intervención y asesoramiento psicopedagógico, el diseño y desarrollo del currículum escolar, el análisis de los procesos interactivos en situaciones educativas y la evaluación del aprendizaje en contextos escolares. Participó activamente en el diseño de la reforma educativa española promovida por la LOGSE (1990), especialmente en cuanto al currículum y a sus aspectos psicopedagógicos. Director de las colecciones *Cognición y desarrollo humano* y *Temas de educación* de la Editorial Paidós (Barcelona), y de las colecciones *Cuadernos de educación* y *Cuadernos para la formación del profesorado. Educación secundaria* de la Editorial Horsori (Barcelona). Es miembro del *Comité Editorial del International Journal of Educational Research*.

FRIDA DÍAZ BARRIGA ARCEO

Mexicana, doctora en Pedagogía y profesora titular de la Facultad de Psicología de la UNAM. Por invitación de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) forma parte del Equipo de Expertos Iberoamericanos en Educación y TIC. Sus áreas de investigación y docencia comprenden desarrollo y evaluación del currículum, psicología instruccional, evaluación y formación docente, constructivismo y enseñanza en educación superior. Entre los libros recientes que ha publicado como autora o coautora se encuentran: *Evaluación de la docencia* (Paidós, 2001), *Estrategias docentes para un aprendizaje significativo* (McGraw Hill, 2002; 2010), *Enseñanza situada* (McGraw Hill, 2006), *Aprender a aprender* (Ángeles, 2007), *Impacto de la evaluación en la educación superior mexicana* (ANUIES, 2008), y *Aprender y enseñar con TIC en educación superior, contribuciones del socioconstructivismo* (UNAM, 2009).

fdba@servidor.unam.mx

ERNESTO ESPÍNDOLA ADVIS

Chileno, experto en información social. Funcionario de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. Sociólogo, Magíster en Ciencias Sociales del Trabajo, diplomado en Gestión de Recursos Humanos y Programador de Computadoras. Actualmente profesor de pregrado (carrera de Sociología, desde 2007) y postgrado (Políticas Públicas, desde 2008) en Técnicas Cuantitativas de Investigación Social y Análisis de Datos (en SPSS, modelamiento de datos y programación estadística), en la Universidad Central de Chile y Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS, sólo pregrado, desde 1997). Ha sido profesor en las mismas áreas en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (carrera de Ciencia Política, 2006-2007; Diploma en metodología de investigación, 2006; Políticas Públicas, 2006-2007) y Universidad de Chile (postgrado, 2008). Especialista en temas de pobreza y equidad, educación, juventud, mercado de trabajo. Miembro desde 1996 del equipo del informe *Panorama Social de América Latina* (CEPAL).

ÁLVARO MARCHESI

Catedrático de Psicología Evolutiva y de la Educación de la Universidad Complutense de Madrid desde 1983. Ha sido Director General y Secretario de Estado de Educación en el Ministerio de Educación y Ciencia desde 1986 a 1996. En la actualidad es Secretario General de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

ELENA MARTÍN ORTEGA

Catedrática de Psicología Evolutiva y de la Educación en la Universidad Autónoma de Madrid. Directora del Máster Oficial en Psicología de la Educación de la UAM. Fue Subdirectora y Directora General del Ministerio de Educación y Ciencia, cargos desempeñados durante 11 años (1985-96) formando parte del grupo responsable de la preparación y puesta en marcha de la Reforma Educativa de la LOGSE. Así mismo es miembro del Instituto de Evaluación y Asesoramiento de Centros Docentes (IDEA) que lleva a cabo evaluaciones de programas y de centros escolares. Consultora de la OEI en temas de evaluación educativa. Sus publicaciones e investigaciones se han centrado en los temas relacionados con el currículum, el asesoramiento psicopedagógico y la evaluación de los procesos de aprendizaje, y de los centros y sistemas educativos.

MARIA VICTORIA PERALTA ESPINOSA

Chilena, educadora de Párvulos, Profesora de Estado en Educación Musical, Magister en Ciencias de la Educación mención Currículo, Magister en Ciencias Sociales, mención Antropología Socio-Cultural, doctora en Educación. Docente e investigadora, es autora de numerosas publicaciones en la especialidad, ha ocupado importantes cargos en su país en la Dirección de instituciones normativas y de atención a párvulos, y se ha desempeñado en diversas actividades en todos los países de Iberoamérica. Actualmente es Directora Académica del Magister en Educación Infantil y Directora del Instituto Internacional de Educación Infantil de la Facultad de Educación de la Universidad Central de Chile, además de ser Vicepresidenta regional para América Latina de la OMEP, y miembro del grupo de expertos en Educación Infantil de la OEI.

MARGARITA POGGI

Es directora de la Sede Regional Buenos Aires del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPÉ-UNESCO Sede Regional Buenos Aires) desde enero de 2006. Ha sido profesora en diversos seminarios de postgrados y maestrías en distintas Universidades y centros académicos de América Latina. Ha coordinado equipos de investigación, especialmente en el área de evaluación, y ha sido responsable de proyectos de formación orientados a supervisores y directivos escolares. Se ha desempeñado como Directora Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa en el Ministerio de Educación de Argentina y como Directora General de Planeamiento del Ministerio de Educación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ha sido consultora de diversos organismos internacionales y nacionales. Es autora de numerosas publicaciones y artículos sobre los siguientes temas: evaluación educativa, formación de directivos e instituciones escolares.

JOSÉ RIVERO

Educador y consultor internacional, realizó estudios universitarios en la Universidad Nacional de San Agustín (Arequipa, Perú) y post-títulos en CREFAL (Michoacán, México) y Pontificia Universidad Católica de Chile (Santiago). Durante dos décadas se desempeñó como especialista regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe. Miembro fundador del Consejo Nacional de Educación (2002-2008) y directivo del Foro Educativo en su país. Integrante del núcleo de especialistas convocados por la OEI. Autor de libros como *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización* (Ed. Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires, 1999 Ed. Tarea, Lima 2000, Ed. Universidad Católica, Brasilia, 2000), *Educación de Adultos. Desafíos de la equidad y la modernización* (Ediciones en Editorial Popular, Madrid, 1993; Lima, Bogotá, Caracas, Tegucigalpa, 1994); *Educación, docencia y clase política en el Perú* (Ed. Tarea, Lima 2007); y *Educación y actores sociales frente a la pobreza en América Latina* (Auspicio de CEEAL-CLADE, Ed. Tarea 2009).

SYLVIA IRENE SCHMELKES DEL VALLE

Socióloga, posee una Maestría en Investigación y Desarrollo Educativo por la Universidad Iberoamericana. Investigadora de la educación desde 1970. Ha publicado más de 150 trabajos, entre libros y artículos, sobre los temas de calidad de la educación, educación de adultos, formación en valores y educación intercultural. Fundó y fue Coordinadora General de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública (2001-2007). Fungió como presidenta del Centro de Investigación e Innovación Educativa de la OCDE (2002-2004). Recibió la medalla Joan Amos Comenius, otorgada por la República Checa y por la UNESCO, en 2008. Actualmente dirige el Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación de la Universidad Iberoamericana en la ciudad de México.

IVANA DE SIQUEIRA

Psicóloga, Especialista en Educación y Desarrollo por la Universidad de Brasilia (UNB), Maestría en Política, Gestión y Economía de la Educación por la Universidad Católica de Brasilia. Especialista en Diseño y Gestión de Programas y Proyectos Sociales. Psicóloga del equipo de personal permanente del Ministerio de Educación. Fue jefa de gabinete de la Secretaría de Educación Especial del Ministerio de Educación, trabajando en varios proyectos dirigidos a la educación inclusiva, educación para la ciudadanía y la educación en valores. Participó también la Secretaría Especial de Derechos Humanos de la Presidencia como Directora de Proyectos. Es autora de artículos en revistas y periódicos nacionales e internacionales. Fue miembro de los Comités Nacionales y de diversos Consejos, en representación del Gobierno Federal, como el Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Consejo Nacional de Bienestar Social, el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer, y el Consejo Nacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad. Desde el año 2007 es la directora de la oficina en Brasil de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).

JUAN CARLOS TEDESCO

Argentino, realizó estudios de Ciencias de la Educación en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó como funcionario de la UNESCO donde dirigió el Centro Regional para la Educación Superior de América Latina y el Caribe (Caracas, Venezuela), la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (Santiago, Chile), la Oficina Internacional de Educación (Ginebra, Suiza) y la sede regional del Instituto Internacional de Planificación de la Educación (Buenos Aires, Argentina). Fue profesor en varias universidades argentinas y latinoamericanas. Publicó numerosos artículos y libros sobre las relaciones entre educación y sociedad. Fue Secretario de Educación y Ministro de Educación de la República Argentina. Actualmente es profesor investigador de la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y Director Ejecutivo de la Unidad de Planeamiento Estratégico y Evaluación de la Educación, de la Presidencia de la Nación Argentina.

ALEJANDRO TIANA FERRER

(Madrid, 1951), licenciado y doctor en Filosofía y Letras (Pedagogía) por la Universidad Complutense de Madrid, es catedrático de Teoría e Historia de la Educación en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España y Director del Centro de Altos Estudios Universitarios de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Entre 2004 y 2008 desempeñó el cargo de Secretario General de Educación en el Ministerio de Educación y Ciencia de España. Anteriormente fue director del Centro de Investigación y Documentación Educativa (1989-1994), director del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (1994-1996) y vicerrector de Evaluación e Innovación de la UNED (1999-2003). Es autor o coautor de 18 libros y más de cien artículos o capítulos de libros sobre diversos temas relativos a la historia de los sistemas educativos contemporáneos, educación comparada o evaluación de los sistemas educativos.

BERNARDO TORO

Es el Responsable Nacional en Colombia y Asesor de la Presidencia de la Fundación AVINA. Es Miembro de Consejo Internacional del Instituto Ethos de Brasil. Fue Fundador y Director por once años de la Revista “Educación Hoy, Perspectiva Latinoamericanas”, Gerente General de la empresa CENPRO Televisión, presidente del Centro Colombiano de Responsabilidad Empresarial (CCRE) y de la Confederación Colombiana de ONG. (CCONG). Fue Decano Académico de la Facultad de Educación en la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Ha sido consultor temporal de UNICEF, Banco Mundial y BID para América Latina en las áreas de Educación, Comunicación y Movilización Social. Es Magíster en Investigación y Tecnologías Educativas, Filósofo y tiene estudios en Matemáticas y Física. Es Senior Fellow (2002) de Instituto Synergos de New York. Profesor de la Universidad Javeriana de Bogotá.

bernardo.toro@avina.net

DENISE VAILLANT

Doctora en Educación por la Universidad de Québec en Montréal (Canadá) y tiene una Maestría en Planeamiento y Gestión Educativa de la Universidad de Ginebra, Suiza. Ocupó varios cargos de responsabilidad en la Administración de Educación Nacional de Educación Pública en Uruguay. Es profesora universitaria, consultora de varios organismos internacionales y autora de numerosos artículos y libros referidos a la temática de profesión docente, reforma e innovación educativas. Pertenece a numerosas asociaciones científicas y profesionales. Actualmente es Catedrática en Políticas Educativas de la Universidad ORT de Uruguay y de la Universidad Alberto Hurtado de Chile. Es Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre Profesionalización Docente en América Latina de PREAL.

