
Globalización, educación y pobreza en América Latina: los límites de las reformas educativas

José Rivero

1. Reformas educativas y globalización

A lo largo del siglo XX, los países latinoamericanos han tenido y desarrollado, sobre todo a partir de los años sesenta, diferentes propuestas de reforma educativa, que han tenido como características abarcar casi todos los aspectos susceptibles de ser transformados en los sistemas educacionales y haber sido determinadas, con frecuencia, por factores externos.

Los escasos resultados de dichos cambios y el escepticismo generado acerca de las posibilidades reales de modificar sustantivamente los sistemas educativos contrastan con los consensos obtenidos otorgando a la educación y al conocimiento condición de factores esenciales del desarrollo y de la competitividad de nuestros países, así como la convicción —explícita desde los años noventa en ciertos sectores de la tecnocracia institucional nacional e internacional— de que habría nuevos elementos estratégicos que harían el cambio educativo más urgente y factible.

Más allá de los contextos políticos y de los distintos grados de voluntad política para implantarlas, las reformas impulsadas en la década pasada han sido ejecutadas dentro de parámetros semejantes de referencia y con lecturas similares para comprender los complejos fenómenos que intentan afrontar. Fueron en realidad promovidas desde la institución y la oferta escolar, y no daban suficiente valor a la demanda educativa y los efectos del sistema económico en la vida y las posibilidades de quienes menos tienen.

El punto de partida unívoco sobre las demandas de una globaliza-

ción creciente y el dominio de la lógica del mercado influyeron en la vigencia de la *retórica del capital humano* en la educación. En un escenario hipotético, sin conflictos ideológicos y sin utopías significativas, caracterizado por la lucha de fuerzas y capacidades por el progreso material mediante las competencias en los mercados, se asigna a la escuela y a la educación el papel de habilitar a los individuos para que obtengan grados compatibles con un nivel de vida «civilizado», de modo que el resultado agregado de la suma de esas conductas fuese economías local e internacionalmente sostenibles. Hay dos elementos que llaman poderosamente la atención en esa retórica: la eliminación de la movilidad social como objetivo y la subordinación de los procesos educativos a las necesidades económicas (Ratinoff, 1994).

Los límites de la globalización

El vertiginoso cambio en todos los órdenes ha sido determinante para que todo, educación incluida, sea condicionado por la necesidad de asumir o adaptarse a una globalización que no propicia precisamente la equidad y la democratización de nuestras sociedades. La integración a un mundo global demandante se ha realizado en la región sin que el mundo oficial y empresarial den peso suficiente a la carga de injusticia y desigualdad que conlleva la actual mundialización.

Hay voces universales que debieran considerarse. Noam Chomsky (2002), Joseph E. Stiglitz (2002) y Amartya Sen (2002) coinciden, desde diferentes ángulos, en identificar graves errores de perspectiva y resultados alarmantes en la actual globalización.

Noam Chomsky hace precisiones sobre el sentido mismo de la globalización:

Una interpretación más técnica del término globalización sería la convergencia hacia un mercado global, en el sentido de precios y salarios equivalentes en todas partes. No cabe duda de que lo que ha ocurrido no es eso, de ninguna manera, sino todo lo contrario. Respecto a los ingresos, la desigualdad está aumentando a un ritmo vertiginoso en este período de globalización, tanto dentro de los países como entre países, y se espera que la tendencia continúe.

Stiglich, refiriéndose a sus efectos en Latinoamérica señala que

después de un breve período de crecimiento a principios de la década de 1990, se han instaurado el estancamiento y la recesión [...] En toda la región la gente se pregunta: «¿Falló la reforma o falló la globalización?». La distinción es tal vez artificial, porque la globalización estaba en el centro de las reformas [...] Los de abajo han ganado poco, y muchos están peor. Las reformas han expuesto a las naciones a riesgos mayores, y éstos han recaído injustamente en los que menos preparados están para afrontarlos.

Amartya Sen enfatiza:

El capitalismo global está mucho más preocupado por extender su dominio de las relaciones comerciales que, por ejemplo, por establecer la democracia, universalizar la educación básica o mejorar las oportunidades sociales de los más pobres [...] La cuestión central de la disputa no es la globalización en sí, ni tampoco el uso de los mercados como institución, sino la falta de equidad en el balance total de los arreglos institucionales, lo que provoca una distribución muy desigual de los beneficios de la globalización.

Los énfasis económicos en el cambio educativo

No es casual que hayan sido economistas más que educadores los principales impulsores del cambio educativo latinoamericano. Se partió de la convicción de que la educación progresó mucho más lentamente en América Latina que en otros lugares del mundo. Países del sureste asiático como Singapur, Corea, Malasia o Taiwan —donde la fuerza laboral tiene un promedio de nueve años de educación contra apenas cinco en los países latinoamericanos— se convirtieron en el norte y el referente que había que alcanzar.

El influyente documento CEPAL/UNESCO *«Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad»*,¹ producido a inicios de la década pasada, es indicativo de que se partía de certezas difíciles de asegurar, como la de que una economía competitiva basada en la información y el conocimiento sería suficiente para poner a la educación en los más altos niveles.

A su vez, organismos internacionales de financiamiento, como el

Banco Mundial, fueron determinantes para que la relación costo-beneficio y las tasas de retorno influyeran en la definición de las prioridades de inversión por niveles educativos y para que los criterios de calidad fuesen asociados sobre todo a las competencias y los rendimientos. La gran mayoría de los procesos de reforma educativa fue solventada con préstamos internacionales. Los países sin sólidos equipos nacionales fueron presa fácil de esquemas y estrategias de acción comúnmente aplicados por cualificados equipos de organismos de financiamiento internacional.

Influyó mucho la idea de llegar al siglo XXI asumiendo con propiedad los desafíos de una globalización sobredimensionada ideológicamente, adjudicándole una orientación unívoca (neoliberal) y a ésta un efecto en la educación y las políticas educacionales. Un énfasis en la calidad mayor que en la equidad asumiendo la competitividad y sus efectos en contenidos y prácticas pedagógicas, la introducción acrítica de NTIC en escuelas, la disminución de las capacidades y soberanías educacionales de los estados-nación, el debilitamiento del poder docente y el escaso valor dado a las identidades culturales forman parte del escenario de estas reformas.

Se puede afirmar que la década pasada significó en cierto modo el agotamiento de un cambio educativo como parte constitutiva del cambio económico.

2. Los efectos en la educación de la pobreza creciente

La hipótesis de que la educación es una fuente mayor de equidad social fue una de las principales motivaciones de esas reformas. Sin embargo, más de una década después de aplicar las recetas de la desregulación y la privatización las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y la falta de empleo son considerados principales factores de riesgo para la propia educación y los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

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. Las cifras de la CEPAL (2004) indican que se incrementaron los ín-

dices de desigualdad; el número de indigentes o personas que viven con menos de un dólar por día se situó en 98 millones, alcanzando el 18,9 % de la población total de América Latina. A pesar de que el gasto social subió notoriamente en la década pasada (de 360 a 540 dólares *per cápita*), éste sirvió para paliar los efectos adversos de los ajustes estructurales y la política económica (CEPAL/UNICEF, 2002).

El éxodo masivo es una de las consecuencias de este estado de cosas: más de 20 millones de latinoamericanos viven fuera de su país de nacimiento, una cifra inédita en la región, de los cuales 15 millones residen en Estados Unidos. Las remesas desde el exterior ascendieron a 45.800 millones de dólares durante 2004; surgen, sin embargo, dudas sobre los costos reales de esas remesas.²

Dicho crecimiento de la pobreza se extiende a las clases medias. La desigualdad social ha tenido innegables y múltiples repercusiones en los procesos educativos:

- Aun cuando la mayoría de los estudiantes se matricula en la escuela primaria, sólo algunos —los que provienen de hogares con mayores ingresos— la culminan y continúan estudios en secundaria y en la universidad.
- Los estudiantes que proceden de familias con más altos ingresos tienen acceso a mejores escuelas públicas o privadas. En estas escuelas los maestros, mejor capacitados y organizados, facilitan mejores aprendizajes al dedicar más tiempo a tareas de enseñanza; cuentan con más recursos para facilitar la tarea de los maestros.
- Los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquellos forman parte (Muñoz y Ulloa, 1992).
- Uno de los efectos más perniciosos es la segregación social que da origen a la diferenciación de escuelas. Los niños y adolescentes de hogares con menores ingresos no pueden vincularse ni enriquecerse con personas provenientes de hogares con mayor capital educativo y cultural (Reimers, 2000).
- Por lo general, en hogares con más altos ingresos los padres procuran mejores condiciones para que sus hijos accedan a libros, a medios de comunicación e información (televisión por cable, in-

ternet) y, en no pocos casos, tengan posibilidad de contratar a profesores particulares para afianzar materias o conocer otras. El tiempo que destinan para conversar y su mayor bagaje cultural repercuten en la formación de sus hijos.

- Los cuidados y estímulos a la primera infancia y la expansión de la educación inicial (preescolar) corresponden por lo general a niños de familias con mejores condiciones. A fines de la década pasada los porcentajes de niños del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana eran muy inferiores a los de los niños provenientes de familias más pudientes (PNUD, 1998).

3. Límites educativos ante la pobreza

Se ha debilitado la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y la superación de la pobreza. La impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. En pocos años el nivel primario se tornó insuficiente, las desigualdades en el acceso a un empleo escasamente remunerado se trasladan a exigencias de contar con nivel medio o secundario; son muchos los profesionales sin acceso a trabajos vinculados a su profesión.

La CEPAL (1998) señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda cursar por lo menos doce años de escolaridad. A su vez, un estudio comparado sobre analfabetismo funcional en siete países de la región (Infante, 2000) afirma en sus conclusiones que se piden seis o siete años de escolaridad para manejar la lectura y escritura y doce para dominarlas en diversos contextos (familiar, social, laboral, etc.).

En las proyecciones hechas ante el nuevo milenio se señaló, con razón, que quienes no tengan acceso —e incluso manejo fluido— a la lectoescritura y a un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados «alfabetizados» en el presente siglo XXI y, además, estarán condenados a ser «inempleables».

La estratificación de los establecimientos educacionales conspira abiertamente contra esas proyecciones y la viabilidad de un mayor nú-

mero de años de escolaridad. Los procesos pedagógicos heterogéneos y contrapuestos se dan no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas deficitarias y centros de carácter privado con mejores recursos, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Los centros educativos públicos de mayor prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a recursos superiores, generándose circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños de estos estratos, con mayores dificultades de aprendizaje, están, por lo general, a cargo de los educadores menos cualificados.

Lo más preocupante es que, a pesar de los efectos en la educación de las desigualdades sociales, en Latinoamérica no existe la intención de afrontar desde la escuela el problema de la pobreza. Los maestros no están formados para dialogar y trabajar con niños pobres y sus carencias materiales y afectivas. Son aún escasos los estudios sobre la desigualdad educativa como problema social.

Sin embargo, se dan algunos avances para estudiar y afrontar el problema de los efectos de la pobreza en los aprendizajes. Uno de los aportes de la evaluación educativa comparada desarrollada por el LLECE (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa) de la UNESCO fue incorporar como factor para evaluar —además de los propios aprendizajes en lenguaje y matemática— los denominados *factores asociados al aprendizaje*, es decir, los niveles educativos de los padres y un ambiente familiar que estimule los aprendizajes a través de la comunicación padres-hijos, el acceso a libros y revistas o a medios de comunicación. Asimismo, se dan nuevos sentidos al término «*educabilidad*»,³ que hace referencia a los mínimos indispensables para poder educar.

Encarar cambios educativos con niños desnutridos que tienen padres poco educados y carencias afectivas básicas es tarea difícil. La dificultad será mayor si los maestros no son capaces de entender el problema de la individualidad de los más carentes, es decir, de sus requerimientos interculturales. La necesidad de crear ambientes amables en las escuelas es tarea impostergable para el aprendizaje de los más pobres.

4. Las insuficiencias de las reformas en materia de equidad

4.1. Identificación de modernización con privatización y disminución de roles del Estado

La modernización educativa es un bien deseable. Con ella se incentiva una mayor relación de la educación pública con la sociedad y el mundo productivo, se exige la validación de resultados y una mayor eficiencia en el uso de recursos asignados, se busca una gestión más dinámica y eficiente, se realizan esfuerzos por obtener materiales innovadores para mejores aprendizajes y se valoriza la profesionalización docente.

Pero un obstáculo no superado ha sido la identificación de la modernización educativa con su privatización a la par que la disminución del papel del Estado. La política neoliberal afirma que el Estado debe limitar su presencia en la sociedad a dar servicios de buena calidad en la seguridad, la educación y la salud. En vista de que la gente con recursos económicos suficientes es capaz de asumir su propia seguridad, educación y salud privados, el papel del Estado será proveer éstos al resto de la población mayoritaria.

El Estado intentó ser reducido a importante observador del quehacer económico y social en la década pasada. Las políticas con principal inspiración en la lógica del mercado pusieron o trataron de poner claros límites a la acción estatal; en algunos países ha habido una ostensible presión por privatizar segmentos del sistema escolar, privilegiando un elitismo basado en la competencia y la competitividad a costa del carácter público de la educación. Los malos resultados de estudiantes de educación pública inspiraron esfuerzos privatizadores alentados emblemáticamente por la municipalización educativa del Chile de Pinochet.⁴ El impacto de ésta en países de América Central o en los afanes privatizadores de gobiernos como el de Fujimori en Perú fue significativo. Más aún, las reformas educativas, por lo menos en sus retóricas se «dijeron encaminadas a elevar de manera significativa la calidad de la educación a un costo público inferior» (Moura Castro y Carnoy, 1997).

Un Estado con recursos insuficientes contrata maestros pobres, junto a policías y médicos o enfermeras escasamente remunerados para atender las necesidades de los más pobres. Algunos países no pueden darse el lujo de tener un Estado que asuma en total plenitud sus responsabilidades sociales. Para gobernantes acuciados por las exigencias de

modernización, pago de la deuda incluido, un obstáculo insalvable en el caso de la educación será la cantidad de maestros en escuelas públicas, demasiados para pagarles bien sin afectar los parámetros entre los que se desenvuelve el actual esquema económico.

La gratuidad de la enseñanza se convierte en cosa del pasado en la enseñanza pública; opciones como el «financiamiento compartido» ha demandado, en muchos casos, la obligatoriedad de contribuciones monetarias o en especies de las familias a la educación de sus hijos. Lo educativo deja de ser un tema social —en el sentido de vidas de personas— y pasa a ser de contabilidad pública —en el sentido de la forma en que se reparte el dinero en la sociedad— donde los ministros de Economía son quienes más influyen en las posibilidades educativas públicas.

Hay claras evidencias, por lo demás, de los esfuerzos que hacen los más pobres por educarse. El escenario educativo peruano es singular en este aspecto: la sociedad gasta por niño de primaria y secundaria estatal 199 y 285 dólares al año, respectivamente, de los cuales 64 y 94 dólares respectivamente —o sea el 32 y 33 %— son aportados por las familias, a pesar de ser supuestamente gratuita. En proporción a sus ingresos, las familias más pobres gastan el 5,2 % de sus ingresos en educación pública primaria y secundaria, mientras que los menos pobres gastan sólo el 3,4 % de sus ingresos (Saavedra y Suárez, 2002). La escuela pública desfinanciada se constituye así en un mecanismo de reproducción de las inequidades ya existentes en la población pobre.

La falsa identificación de modernización con privatización hizo que sus promotores olvidasen que los avances en materia de cobertura escolar son producto de enormes esfuerzos colectivos nacionales, liderados por los estados y ejecutados fundamentalmente por la escuela pública y por docentes que muchas veces realizan sus tareas en precarias condiciones de trabajo. Sus promotores parten también de la falsa premisa de la superioridad casi axiomática de lo privado sobre lo público. Si bien la educación privada de élite posee muchos más recursos que los de centros educativos públicos, ello no es comparable con la elocuencia de algunos hechos. Las principales innovaciones pedagógicas suelen darse con mayores proyecciones en el aparato estatal. Los casos de Uruguay, Argentina y México, además del cubano, son elocuentes en cuanto a los impactos positivos de la educación pública gratuita sobre la alfabetización y educación de sus ciudadanos y en el reconocimiento colectivo de ello.⁵

4.2. *Énfasis pedagógico en realidades desiguales y multiculturales*

El escenario que dio origen a las reformas de los noventa estuvo condicionado, en las décadas precedentes, por los efectos en los bajos aprendizajes de una amplia expansión de la matrícula escolar sin recursos suficientes, democratizándose el acceso a la escuela, pero no a la educación y al conocimiento

La calidad ha sido el centro de atención de los procesos de reforma y modernización educacional. El rendimiento escolar en el aula como expresión de la calidad alcanzada es otro de los consensos obtenidos. Los esfuerzos por la ampliación de jornadas escolares, así como la explícita preocupación y el tiempo acaparado por el factor curricular, han sido evidentes. A ello se suman programas y recursos orientados a introducir nuevas tecnologías en centros educativos y a modificar la formación inicial y en servicio de los docentes.

Las reformas apuntaban, sin embargo, a una sociedad ideal que estaba lejos de tener la homogeneidad que suponía un cambio educativo global de la naturaleza deseada por sus impulsores. La explosiva combinación entre desigualdad social y heterogeneidad cultural no fue suficientemente tomada en cuenta.

La premisa de que la educación es un factor de equidad social no tenía ni tiene posibilidad de concreción en una región como la latinoamericana, con gran desigualdad e iniquidad social —significativamente más altas que en regiones de similar nivel de desarrollo— y donde las condiciones de vida de la mayoría de alumnos son precarias. Salvo en los planteles privados a los que asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza o favorecidas por proyectos generados con financiamiento explícito, la gran mayoría de alumnos tiene dificultades para beneficiarse de las propuestas para mejorar la educación. Los sistemas educativos ofrecen una educación pobre donde las condiciones de la demanda son más desfavorables: en los ambientes más pobres son mayores las evidencias de la falta de capacidad de los padres para exigir servicios de mayor calidad. Hay muchas ejemplificaciones de esto. La evaluación del Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) en México⁶ y la no consideración de la alfabetización entre prioridades nacionales de países con altos niveles de iletrados⁷ sin poder alguno para presionar por su propia educación, dan pistas aleccionadoras.

Por lo demás, en varios países los programadores nacionales e internacionales de estos procesos de reforma asumieron que la equidad estaba asociada fundamentalmente al logro de una mayor cobertura. Ello es insuficiente y hasta distorsionante. Limitándonos a la educación formal, se puede hablar de *igualdad de oportunidades* cuando un país ofrece capacidad instalada (docentes, infraestructura, materiales y mobiliario) para atender la totalidad de la demanda de un nivel o modalidad; pero hablar de *igualdad de acceso y permanencia* significa que la población destinataria hace uso real de esa capacidad instalada. Es necesario, sin embargo, lograr que todos los niños y niñas tengan acceso y permanencia a centros en los que se eduquen cualificadamente. En la mayoría de los casos no hubo planes para compensar diferencias en aquellas unidades territoriales cuya debilidad profesional y de gestión les impedía asumir la implementación de las propuestas del nivel central.

El factor cultural no asumido

Las evaluaciones comparadas y otras investigaciones no han dado importancia suficiente al factor cultural. Las reformas educativas de los años noventa tienen, respecto a las heterogéneas expresiones culturales, una asignatura pendiente.

La oferta educativa global se hace sin pensar en la población más pobre, en la población rural ni en las comunidades indígenas. Los currícula, las prácticas pedagógicas, el calendario escolar y los horarios están pensados desde la perspectiva de quienes deciden o de quienes enseñan y no desde la perspectiva de los más marginados en la escala social. Dicha oferta no se diversificó ni flexibilizó suficientemente para ser adecuada a las necesidades de quienes aprenden y a las condiciones de cada contexto humano y cultural.

Esto es particularmente grave en una región donde las evaluaciones internacionales muestran que la zona de residencia (urbano/rural), la pertinencia étnico-lingüística y el género —sobre todo en medios rurales y en poblaciones indígenas— son factores que se agregan a la condición de pobres, como principales obstáculos para el acceso, la permanencia y el buen aprendizaje en las escuelas (UNESCO, 2004). Las conclusiones del estudio LLECE ya citado señalan la existencia de una relación directa entre el rendimiento académico y el estrato sociocultural de los niños.

La educación rural tiene como principal referente el mundo urbano; la escuela rural es una agencia educativa organizada y desarrollada en su modelo educativo, administrativo y arquitectónico sin atender obvias demandas de las comunidades rurales; los tiempos, las distancias, el aislamiento geográfico y la incomunicación en comunidades rurales distan de ser factores tomados en cuenta por las políticas centrales.

Las poblaciones indígenas sufren doble discriminación. A su condición de pobres suman negativamente, aún en países con significativos grupos indígenas, el hecho de que la educación que reciben sus niños y niñas se da mayoritariamente en las lenguas oficiales, por docentes foráneos y sin considerar la construcción y transmisión comunitaria de sus saberes y culturas. Los importantes avances en materia de EIB (Educación Intercultural Bilingüe) en países como Guatemala, México o los del Área Andina no han logrado superar su carácter experimental, vulnerable a los distintos y frecuentes cambios políticos. Han sido una constante la precariedad institucional de las escuelas, la escasa preparación de los maestros indígenas y la falta de participación de las comunidades en su propia educación. En muchos casos se ha dado más atención a aspectos lingüísticos y antropológicos que a los pedagógicos.

4.3. Insuficiente consideración y atención de la primera infancia

Diversos estudios permiten enfatizar que el niño comienza a aprender desde su primera semana de vida, retroalimentando su mundo interno con lo que recibe del exterior, y que el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social en los seres humanos demanda durante los tres primeros años de vida un entorno que será determinante para su futuro desarrollo (Anderson, 2003).

El énfasis en la educación básica, particularmente la fase primaria, en las reformas educativas parecería indicar que el niño inicia su posibilidad de educación a los cinco o más años. La atención de la primera infancia es un tema no tratado ni abordado en dichas reformas. Tanto las familias como los diversos agentes profesionales que sostienen los servicios para la infancia e incluso quienes formulan políticas, desconocen en los hechos que los niños más pequeños poseen capacidad de aprendizaje, que exhiben cualidades que son resultado de esta capacidad y que requieren oportunidades para desplegar y desarrollar todas sus aptitudes (Peralta y Fujimoto, 1998).

Asegurar vivienda, alimentación, cuidados, bienestar y afectos a la primera infancia supone políticas destinadas a las familias y las comunidades en una acción intersectorial donde lo educativo tiene un papel preponderante.

La educación inicial (mal denominada preescolar) ha crecido fundamentalmente en zonas urbanas, alcanzando casi la mitad de la población en edad de aprovecharla (UNESCO, 2004). La población pobre apenas tiene aún acceso a esta importante modalidad.⁸ En varios países la oferta de atención a la primera infancia corresponde a diferentes sectores sin mayor coordinación entre sí, creándose programas estrechamente dependientes del destino político de sus impulsores.

4.4. Ausencia del adulto como objeto de atención educativa

Uno de los avances más importantes desde Jomtien, confirmados por el Informe Delors, ha sido reforzar la educación permanente o el aprendizaje a lo largo de toda la vida. El énfasis exclusivo en la educación de los niños y la identificación de la edad escolar con edad para el aprendizaje así como de la educación de adultos con alfabetización de los más viejos, hizo que los adultos no formen parte de las reformas educativas; tener más de 35 o 40 años se ha convertido en factor de discriminación educativa y laboral.

Mientras se ponía todo el esfuerzo en lograr que niños y niñas aprendieran en la escuela, se ignoraba que esos mismos niños requerían entornos familiares favorables y que la relación padres-hijos es la vinculación más tradicional con la enseñanza y el aprendizaje en el hogar. Se olvidó que si se quiere apostar por la renovación de políticas educativas es necesario invertir en los padres y en las variables de mayor contribución familiar al aprendizaje.⁹ El nivel educativo de los padres, particularmente el de las madres, aparece en muchos estudios como el factor clave que gravitará en una mejor relación afectiva y cognitiva con sus hijos y en la educación y salud familiar.

Los padres de familia pobres tienen escasa o nula escolaridad y exigen educación. Los 41 millones de analfabetos (55 % mujeres) son también cabeza de hogares, ciudadanos y trabajadores y su alfabetización y acceso a la educación regular o no formal repercutirán en sus mejores condiciones de vida, en sus mayores posibilidades de aportar

beneficios al país y en alentar y sostener la educación de sus propios hijos.

Ninguna otra modalidad educativa como la Educación de Jóvenes y Adultos (EDJA) tiene tan clara y prioritaria opción por los sectores más vulnerables en condiciones de marginalidad económica y de desigualdad de oportunidades educativas; esta asociación demanda entre sus tareas centrales ser parte de una acción estratégica para superar el círculo vicioso de la pobreza (Rivero, 1993). Sin embargo, fue la gran ausente de los procesos de reforma e incluso organismos bilaterales y multilaterales desestimularon abiertamente en distintos gobiernos la inversión educativa en adultos, aduciendo escasez de recursos y la inoperancia de acciones tradicionales de alfabetización en el pasado. Se partió del error de identificar la EDJA con la alfabetización, cuando en su sentido amplio además de educación compensatoria es educación continua, indispensable para reducir las altas tasas de fecundidad en las familias más pobres, superar el riesgo de embarazos mal llevados y ofrecerles herramientas para elevar el estado nutricional de sus hijos; está vinculada, asimismo, a acciones de capacitación agrícola, técnico-productivas, de deberes y derechos ciudadanos, de conservación del medio ambiente, etc. La escasa importancia que le han dado los gobiernos y las propias debilidades en su accionar¹⁰ han incidido en la actual posición marginal que tiene en los sistemas educativos.

Lo anterior explica que en las conclusiones de la Conferencia Mundial de Dakar se reconoció como uno de los principales déficits, respecto a los compromisos asumidos por los países en la Conferencia de Jomtien, la ausencia de la educación con personas jóvenes y adultas en situación de vulnerabilidad. Ello influyó para que dos de las seis metas mundiales 2000-2015 adoptadas tengan relación directa con tareas propias de la EDJA.¹¹

4.5. Maestros empobrecidos no preparados para trabajar con pobres

Una de las principales conclusiones del estudio regional comparado del LLECE de la UNESCO señala: «el descubrimiento más importante consiste en que el clima favorable para el aprendizaje en el aula, por sí solo, influye más en los aprendizajes que el efecto de todos los demás factores».¹²

El enorme potencial que tienen los docentes para influir en el buen aprendizaje y la buena educación está seriamente condicionado por el «malestar docente» (bajos salarios, poca estima personal, desprofesionalización, frustración familiar, estrés laboral) que tiene como correlato las constantes paralizaciones laborales y los enfrentamientos docentes-Estado, que afectan seriamente la viabilidad de los intentos de cambio educativo.

La mayoría de los procesos de reforma se inició considerando al docente como «insumo» capaz de ser estimulado o, en su defecto, ayudado, sino reemplazado, por materiales de autoaprendizaje o medios electrónicos —sobredimensionados en potencialidad— que faciliten la tarea docente o hagan menos visible la función del maestro en la enseñanza y el aprendizaje. La influencia de agencias de financiamiento internacional como el Banco Mundial¹³ (Torres, 1999) y la miopía de varios ministros de Educación fueron decisivas para asignar al docente la mayor responsabilidad del fracaso escolar, considerar inútil el diálogo con dirigencias sindicales ideologizadas y para no reconocer la importancia y necesidad de salarios docentes dignos, condicionándolos a los niveles de eficiencia alcanzados. Uno de los efectos más dramáticos de ello ha sido que muchos profesores no se sientan parte de un esfuerzo de construcción nacional.¹⁴

Al concentrar su acción reivindicativa en mejoras salariales, los sindicatos docentes, con honrosas excepciones,¹⁵ no asumieron como parte de su lucha la mejor educación en la escuela pública y el mejor aprendizaje de los niños y adolescentes a su cargo. Muchas de las objeciones a las reformas estuvieron teñidas de una visión donde los intereses gremiales primaron sobre los educativos. Más aún, sus formas de operar han perjudicado particularmente a los más desprotegidos en los países latinoamericanos (De Ibarrola, 1995).

Hay dos elementos decisivos que interinfluyen en la viabilidad de los cambios operados: los maestros provienen en su mayoría de los sectores pobres o empobrecidos de las sociedades latinoamericanas y en su formación inicial no fueron capacitados para trabajar en los contextos de pobreza en los que se desenvuelve la escuela pública. Los ingresos docentes han sido mermados en la mayoría de países de la región en detrimento de su calidad de vida.¹⁶ Las reformas han enfatizado más la capacitación de docentes en servicio sin superar la concepción y el modelo tradicional del conjunto de la formación docente.

La propuesta de formación inicial y continua de docentes en general no se ajusta a los distintos tipos de docentes y a sus necesidades específicas y los prepara para trabajar con grupos homogéneos, a pesar de que una de las principales características de la escuela pública es su alto grado de heterogeneidad, acentuado por las condiciones de pobreza de los hogares de sus alumnos. Esta mayor complejidad de la enseñanza con niños y adolescentes pobres, muchos de los cuales llegan a la escuela sin alimento básico y con precarios estímulos afectivos o lúdicos, no es tomada en cuenta en la formación de los docentes. La opción por formas personalizadas que impliquen mayor comunicación entre maestros y alumnos, entre maestros y padres, que propicien ambientes amables a estudiantes desestimulados por sus condiciones de vida, no forma parte de dicha formación.

5. Las demandas educativas prioritarias

5.1. *Una agenda educativa que considera desafíos de la gobernabilidad y la globalización*

Los cambios generados por la globalización y una presencia mayor de la información y el conocimiento demandan formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de producir, participar y convivir. Los actuales desafíos pasan por considerar la necesidad de mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente, antes que procurarles conocimientos que les puedan servir para toda la vida.

Los desarrollos nacionales y la globalización demanda una mejor gobernabilidad. Afrontar este desafío supone por lo menos cuatro prioridades centrales (OEI/CEPAL, 2002):

- Gobernabilidad en lo político.
- Equidad en lo social.
- Competitividad en lo económico.
- Identidad en lo cultural.

La educación debiera ser llave maestra para afrontar estos desafíos.

Respecto a la *governabilidad en lo político*, la tarea central es lograr la propia gobernabilidad del sistema educativo. La continuidad de las políticas educativas será un elemento esencial de dicha gobernabilidad. Los casos de Chile, Cuba, Brasil, Colombia y México, con procesos diferenciados, son importantes en esta perspectiva.

Chile. La reforma ha significado que, una vez derrotada la dictadura en las urnas, los tres gobiernos democráticos de la Concertación han realizado una acción sostenida para afrontar las ataduras del pasado y concretar una reforma educativa como acción prioritaria del Estado nacional. Las políticas educacionales iniciadas en la pasada década se pueden resumir en tres grandes principios orientadores: el mejoramiento de la calidad, la búsqueda de superación de los desequilibrios en materia de equidad heredados del régimen militar y, desde 1995, el principio de la modernización como mecanismo clave para lograr una nueva educación.

Cuba. Las cuatro décadas de proceso continuo por una educación de calidad para todos sus niños, niñas y jóvenes tienen como resultados una sólida formación nacional de recursos humanos. Más allá de los debates sobre el carácter mesiánico de su gobierno o la ausencia de mecanismos de control del poder comunes a los demás países, es innegable que la educación generalizada, junto con los altos índices de salud alcanzados por su población, constituyen el resultado más tangible del esfuerzo nacional cubano. Los resultados del primer estudio regional comparativo de lenguaje y matemática LLECE fueron ampliamente favorables a niños y niñas cubanos, a casi dos desviaciones estándar sobre el promedio de los otros 12 países representados. Merece particular consideración que este logro lo haya obtenido Cuba a pesar de su severa crisis económica y de no haber sido merecedora de préstamos internacionales (BM o BID) algunos.

Brasil. Ha sido fundamental para las nuevas políticas educativas un marco institucional descentralizado, con buenos ejemplos de estados y municipios con iniciativas de innovación y cambio educacional. Sin embargo, los dos gobiernos de Fernando Henrique Cardoso han sido decisivos para el desarrollo del programa Acorda Brasil con importantes elementos de reforma educativa como la creación del FUNDEF (destinando el 15 % del dinero recaudado a la educación fundamental a través de convenios con estados y municipios), la generación de un marco curricular mínimo (parámetros curriculares) y atender el entrenamiento docente vía educación a distancia con apoyo de empresas y comunidades. La Admi-

nistración del presidente Lula Da Silva no ha modificado sustantivamente el derrotero anterior.

Colombia. Se muestran otros caminos. La práctica de innovación educativa, una de las características centrales de la educación colombiana, tuvo un buen cauce en la Ley General de Educación, producto de una concertación gobierno/educadores/Congreso Legislativo y en el Plan Decenal de Educación, organizado entre 1995 y 1996. El liderazgo y la activa participación de la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) fueron decisivos.

México. La modernización educativa iniciada en México en el sexenio de Salinas de Gortari ha tenido solución de continuidad tanto en la Administración de Zedillo como, tras la derrota del PRI, en la actual gestión de Vicente Fox. Hecho significativo fue la descentralización generada por acuerdos entre el gobierno federal y los estados, que significó una transferencia de recursos y responsabilidades sin parangón en la historia del país (Ornelas, 1998).

Otros elementos indispensables para mejorar la gobernabilidad del sistema están referidos a su *descentralización*¹⁷ y *modernización en la gestión*, a la generación de *sistemas nacionales de evaluación*¹⁸ así como a una *optimización en la asignación de recursos*.

La *equidad en lo social* considerará varios de los elementos anteriormente señalados que refuerzan la idea de una educación como bien que debe ser distribuido sin exclusiones entre los miembros de una sociedad.

En sociedades fragmentadas como las latinoamericanas la compensación de desigualdades es tarea difícil y, a la vez, impostergable. Para que ello sea factible tiene que darse en un contexto de políticas y programas orientados a una mayor justicia económica y social. Serán indispensables la presencia del Estado a través de gobiernos centrales, regionales o locales, acompañada por iniciativas de la sociedad civil y movimientos sociales a cargo del diseño, la promoción y vigilancia de los programas compensatorios.¹⁹

La *competitividad en lo económico* deberá afrontar dos obstáculos centrales: a) la vigencia de una «economía dual» caracterizada por la alta concentración del ingreso y del poder en un contexto masivo de marginalidad, la baja productividad, los bajos ingresos y la escasa diversificación en la estructura productiva; y b) la aún escasa vinculación entre educación y trabajo, que afecta particularmente a los jóvenes.²⁰

Será forzoso que los sectores educativo y productivo busquen que esa formación para el trabajo y esa capacitación para la producción estén presentes en la persona del estudiante y del trabajador,²¹ y que la educación superior cumpla un papel crucial en el aumento de la competitividad generando, incorporando y difundiendo avances del conocimiento que permiten incrementar la productividad en distintas áreas de la producción (OEI/CEPAL, 2002).

El tema del crecimiento de la computación en nuestros países no ha superado sino profundizado las inequidades. Es necesario vencer una «brecha digital interna» mediante políticas que democratizen el acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación y de la informática. Por una parte la escuela, en determinadas circunstancias, debe convertirse en centro informático de la comunidad. Pero además, las universidades pueden facilitar sus centros de cómputo y las empresas sus laboratorios y deberían aprovecharse iniciativas privadas en materia de cabinas públicas de internet.

Para la *identidad en lo cultural* será importante asociar identidad con valores culturales propios y asumidos y con la construcción de una nueva ciudadanía.²²

Un escenario deseable exige un sistema educativo latinoamericano actuando como un transmisor de valores para fortalecer los rasgos propios de nuestra cultura y, simultáneamente, para permitir la adopción de aquellos códigos de modernidad que nos identifiquen como ciudadanos globales sin renunciar a una identidad nacional y latinoamericana.

Consolidar la interculturalidad, el respeto a las diferentes culturas como factor de aprendizaje y equidad, garantizar a niños y jóvenes la posibilidad de afirmar su propia cultura y lengua en la escuela y los medios de comunicación, son tareas aún pendientes.

5.2. *Fortalecimiento de la educación pública y renovación de roles del Estado*

El derecho al aprendizaje no sólo tiene relación con la política educativa, sino, fundamentalmente, con la política económica y el conjunto de la política social. A la pregunta sobre qué tipo de desarrollo podemos impulsar debe corresponder otra inmediata sobre el tipo de educación que Latinoamérica es capaz de ofrecer, mantener y difundir.

El gran desafío en materia de equidad es el *fortalecimiento de la actual educación pública y de sus agencias más representativas*, como espacio de igualdad de oportunidades y de consolidación de la democracia. Es necesario, sin embargo, precisar que lo público suele identificarse sólo con lo estatal o con la capacidad de que las escuelas «públicas» estén abiertas a muchos o a todos.

Debiera ampliarse el sentido de lo público a la necesidad o posibilidad de que esos mismos establecimientos educativos estén abiertos al debate, a la decisión e intervención de un núcleo más amplio de personas y a la consiguiente rendición de cuentas a la colectividad.

Lo anterior está estrechamente asociado con dar nuevo sentido a la educación y renovar el papel del Estado en sus roles respecto a la educación.

Hoy se demanda un papel más activo del Estado. Sin embargo, la discusión sobre la intervención estatal no cuestiona si el Estado tiene o no un papel que desempeñar en la educación, sino la modalidad de ejercicio de tal función y si es capaz de alcanzar como principales objetivos: obtener una mayor calidad e igualdad de oportunidades educativas y mejores formas de gestión y control de su eficiencia. Se parte del reconocimiento de que sería muy arriesgado dejarlo todo en manos del mercado ahondando los abismos de desigualdad social. Quienes asumen esta posición rechazan también el modelo corporativo que sitúa al Estado por encima de la sociedad y utiliza los recursos públicos con fines partidarios o para la satisfacción de intereses particulares.

Lo que hace el desarrollo no sólo es avanzar en el crecimiento económico; es la opción política, cómo nos vinculamos, cómo logramos crecer, cómo redistribuir, y se requiere de la activa presencia del Estado para que los efectos de ese crecimiento no sólo llegue a unos pocos. Ningún empresario o empresa privada exitosa resolverá en varios países el aún alto porcentaje de mujeres analfabetas en el medio rural o la precariedad educativa de los indígenas.

Del actual debate educativo se puede colegir que la tendencia a modificar el anterior peso excesivo y unilateral de iniciativas estatales y a impedir, a la vez, un fundamentalismo del mercado aplicado a la educación, muestra algún consenso de políticas estratégicas a cargo del Estado, con presencia activa de actores y de la sociedad civil. En este caso la educación deja de ser una política sectorial y pasa a formar parte de un proyecto de sociedad; de ahí la importancia de optar por una perspectiva de políticas intersectoriales para afrontar las demandas educativas.

En esa perspectiva el Estado asume como tareas indispensables (Rivero, 1999):

- Asegurar recursos suficientes para la atención integral de la primera infancia²³ y para la existencia de una educación inicial (pre-escolar) y básica obligatoria de buena calidad semejante para todos los niños y jóvenes del país.
- Determinar las prioridades educativas a través de mecanismos democráticos de discusión. Los consensos y pactos por la educación son escenarios deseables, pero todo pacto educativo debería formar parte de un pacto social mayor que comprometa a todo el espectro de la clase política nacional.
- Promover una gestión con ciertos niveles de autonomía en los establecimientos y programas a su cargo, traspasando responsabilidades técnicas y garantizando a todos los alumnos un currículo básico obligatorio.
- Propiciar el diseño y la operación de mecanismos que permitan evaluar resultados en la concreción de aprendizajes efectivos.
- Alentar políticas integrales que posibiliten un magisterio profesionalmente competente, con salarios adecuados, evaluaciones periódicas y una carrera pública que incentive los mejores desempeños y sancione los deficitarios.
- Reconocer y apoyar iniciativas de padres de familia y de la sociedad civil en materia educativa.
- Promover proyectos de legislación y de cooperación a través de los cuales se incentiven apoyos al financiamiento educativo por parte de entes empresariales nacionales y de organismos de cooperación bilateral o de financiamiento internacional, garantizando que sus órganos centrales puedan ser la contrapartida idónea de los acuerdos de cooperación que se alcancen sobre esos proyectos.
- Tomar provisiones estratégicas para considerar elementos de institucionalidad política multinacional. La idea de estados multinacionales tiene como ejemplos concretos: los acuerdos para educación a distancia entre países, el acceso a portales educativos nacionales e internacionales o la acreditación de títulos considerando convenios internacionales.

5.3. *El financiamiento y la gestión: invertir mejor para obtener más*

Latinoamérica ofrece un panorama de escasez de recursos y mayor pugna por obtenerlos. Hay un exceso de demandas, todas legítimas. Es común un escenario donde los pobres disputen recursos con otros más pobres, donde sectores sociales como educación y salud, ambos indispensables, pugnen entre ellos por mayores presupuestos.

Ayudará a visualizar mejor los requerimientos de financiamiento de la educación regional reflexionar sobre los costos para asumir los compromisos de los países para alcanzar el año 2015 los grandes objetivos considerando importantes declaraciones mundiales y regionales.²⁴

Los recursos totales necesarios para asumir esos compromisos significarían, según estimación de CEPAL, un gasto de casi 150.000 millones de dólares. Alrededor del 60 % de esos recursos (90.000 millones de dólares para el período 2000-2015) provendrían del presupuesto público si los 22 países considerados mantuvieran la fracción del PIB que actualmente destinan a educación (preprimaria, primaria, secundaria) y logran un crecimiento económico promedio anual del 2,6 %, durante dicho período. Ello implicaría *la necesidad de recursos adicionales por un monto cercano a 60.000 millones* (CEPAL/UNESCO, 2005).

Lo anterior supone una clara renovación de estrategias que junto con asegurar una mayor inversión pública en educación promueva la eficiencia y eficacia en la gestión de esos mismos recursos. Afrontar con decisión la repetición y el retraso representará recuperar fondos perdidos producto de malos aprendizajes. Mejorar sustantivamente los actuales niveles de gestión en la mayoría de países significará canalizar mejor y hacer más productivo el esfuerzo fiscal por la educación, incorporando mecanismos de vigilancia social efectiva.

Supone, asimismo, priorizar los recursos internos sobre los externos,²⁵ mejorar las políticas tributarias impidiendo la evasión de impuestos, asociar la inversión en educación, si fuera el caso, a fondos pro educación uniendo recursos públicos a los que se obtengan vía incentivos tributarios a empresas que aporten a la educación nacional y a la de sus afiliados.

Este escenario será más deseable y viable si se asume la educación como derecho de todas las personas y como llave maestra para acceder a otros derechos humanos fundamentales y para mejorar las condiciones de libertad humana.²⁶

Notas

1. Según el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en su reunión anual de 1993, «el nuevo ciclo educacional de la región encuentra su expresión pública en tres grandes hechos»: la Conferencia Mundial Educación para Todos de Jomtien, los resultados de la Conferencia de Ministros de Educación de Quito (1991) y la mencionada propuesta CEPAL/UNESCO.

2. Salvador Samayoa (miembro del programa del PNUD «Sociedad sin Violencia en El Salvador») aseguraba el pasado mes de agosto en una conferencia en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Santander (España) que las remesas pueden tener, desde el punto de vista social, un «efecto devastador». Y para ello ponía el ejemplo de su país, donde más del 30 % de la población ha emigrado y los 2.000 millones de dólares que entran cada año en concepto de divisas por remesas han hecho poco por el desarrollo. Es más, Samayoa señala fenómenos perversos como el hecho de que los jóvenes sólo consideran la posibilidad de la emigración, lo que convierte a su país en un lugar de paso en cuyo desarrollo no merece la pena involucrarse. De esta manera se producen situaciones cuanto menos paradójicas como el hecho de que El Salvador tenga que importar mano de obra de Nicaragua para recolectar el café (Galindo 2005).

3. Néstor López (2005) señala que el concepto de *educabilidad* «apunta a identificar cuál es el conjunto de recursos, aptitudes y predisposiciones que hacen posible que un niño o adolescente pueda asistir exitosamente a la escuela, al mismo tiempo que invita a analizar cuáles son las condiciones sociales que hacen posible que todo niño o adolescente accedan a esos recursos para poder así recibir una educación de calidad».

4. El último día de sugestión (10.03.1990) Pinochet dictó la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, por la que el Estado compra servicios educativos para toda la población que no concurra a establecimientos privados, proveyéndolos a través de municipalidades (6.431 establecimientos) y del sector privado subvencionado (2.890 establecimientos) (Latorre, 1997).

5. En Argentina, país con histórica tradición de educación pública, en octubre de 1995 los resultados de encuestas de opinión sobre credibilidad de instituciones públicas y privadas dieron como resultado que la criticada escuela pública mereciera ser considerada como la institución de mayor aceptación y confianza colectiva (Rivero, 1999). Los diarios argentinos publican resultados de otra encuesta hecha a ejecutivos y empresarios durante el presente 2005 que señalan su preferencia para contratar a egresados de colegios y universidades estatales porque son los que han demostrado mayor capacidad de lucha por superarse y sobreponerse a las frustraciones que les plantea estudiar en instituciones estatales muy precarias (artículo de León Trahtemberg en el diario *Correo de Lima*, 30.09.2005).

6. El Proyecto PARE se desarrolló con importantes aportes del gobierno federal y un préstamo del Banco Mundial, actuó sobre 450 municipios de los cuatro estados con mayores niveles de pobreza y significó incentivos económicos a los docentes; sin embargo, la reclamación unánime de padres a maestros (que asistan, traten bien a sus alumnos, enseñen y respeten las costumbres y creencias del lugar) no tuvo eco en escuelas que por su «precariedad institucional» —absentismo sistemático de los maestros e inestabilidad de la planta docente— no pudieron responder a este desafío básico (Rivero, 1999).

7. Países como Brasil, El Salvador, Nicaragua, Honduras, República Dominicana o Guatemala, con persistentes y relativamente altos niveles de analfabetismo, no tienen en sus prioridades nacionales la alfabetización como estrategia fundamental o no dan recursos suficientes a sus programas nacionales. En Brasil el Movimiento de los Sin Tierra es una excepción regional en materia de demanda por sus derechos a educarse.

8. A pesar de que los niños con acceso a programas de educación inicial demuestran mejor preparación emocional, física y mental para la escuela, existen muchas evidencias de que los más pobres no tienen acceso a ella. En Argentina, sólo un 42 % de niños considerados pobres recibe educación inicial y un 81 % de los no pobres acceden a ella; en Uruguay, el 35 % de los pobres y el 90 % de los pudientes; en Chile, sólo el 19 % de los infantes en el quintil más pobre; el México, el Distrito Federal presenta una cobertura del 82 % mientras que Chiapas, con alta densidad indígena, sólo llega a un 38 % (PNUD, 1998).

9. Investigaciones recientes señalan como principales variables de contribución familiar a los aprendizajes: hábitos de trabajo de las familias; orientación académica y apoyo al estudio; estímulos para explorar y descubrir; riqueza lingüística del medio familiar; y aspiraciones y expectativas de los padres (Kellaghan, Sloane, Álvarez y Bloom, en PNUD, 1998).

10. Debates autocríticos en la EDJA reconocen que la extraordinaria versatilidad de sus tareas y el compromiso de sus actores, incluyendo entre éstos a quienes desde la denominada «educación popular» se identifican con el legado de Paulo Freire, no basta. Algunos de sus problemas más acuciantes son: factores «calidad» y «evaluación» ausentes en sus procesos y resultados; escasa relevancia de lo educativo; accionar aislado; y debilidad institucional sobre todo en sus expresiones más formales y vinculadas al aparato público (Rivero, 1999).

11. Conferencia Internacional de Dakar. *Meta 3*: «Asegurar la satisfacción de las necesidades de aprendizaje de jóvenes y adultos a través del acceso equitativo a programas apropiados de aprendizaje de habilidades para la vida y la ciudadanía». — *Meta 4*: «Mejorar en un 50 % los niveles de alfabetización de adultos para el año 2015, especialmente entre las mujeres, y lograr el acceso equitativo a la educación básica y permanente para todas las personas adultas» (fuente: <http://www.unesco.org/education>).

12. El LLECE señala como otros «factores asociados al aprendizaje» el nivel de ingresos, la composición y los niveles de afecto familiar, el nivel educativo de los padres, la infraestructura del hogar y los recursos para el aprendizaje, el acceso a libros y a medios tecnológicos (UNESCO/LLECE, 2002).

13. Rosa María Torres hace alusión a diferentes estudios propiciados por el Banco Mundial para identificar «insumos» que intervienen con eficacia y bajos costos en el aprendizaje escolar. En ellos la variable docente ocupaba los últimos lugares y se mostraba que el salario docente no influye sobre una buena enseñanza y que la calificación docente no necesariamente se vincula con mejores resultados de aprendizaje de sus alumnos. Concluye afirmando: «El modelo educativo que nos propone el BM es un modelo esencialmente escolar que tiene dos grandes ausentes: los maestros y la pedagogía» (Torres, 1999).

14. La sensación de que la escuela forma parte del sector postergado es certeramente descrita por Miguel Soler (1996): «el empuje de los docentes deja lugar al abatimiento, la condición de funcionario pesa más que la de profesional, la creatividad es sustituida por la rutina. Casa construida para la alegría, la belleza y la búsqueda, la escuela puede devenir triste refugio, fea morada de un deber, cerrado escenario de la incuria y del abatimiento».

15. Sobresalen particularmente los aportes a la educación de sus países de la FECODE (Federación Colombiana de Educadores) organizador de los más importantes Congresos Pedagógicos de Colombia y la Federación Uruguaya de Maestros (FUM) que une a la acción gremial una clara preocupación por mejorar la calidad profesional de sus asociados a través de revistas y publicaciones periódicas. En Argentina la Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba (UEPC) muchas veces suplió y hasta adelantó iniciativas de cambio pedagógico respecto a las que proponían autoridades gubernamentales. Fue, asimismo, singular la iniciativa de la organización de la Fundación SNTE (Sindicato Nacional de trabajadores de la educación) para la Cultura del Maestro Mexicano.

16. En la práctica, desde la década de los ochenta la «variable de ajuste ha sido los salarios docentes» (Schiefelbein, Tedesco, 1995).

17. Los importantes esfuerzos de descentralización realizados chocan con los escasos niveles de democratización en algunos países. La gravitación histórica de estados en su mayoría unitarios y centralistas, incide en que la sociedad dependa en su base de las cúpulas centrales; de ahí que cuando el Estado tiende a ser descentralizado y desconcentrado, la participación se limita a los modelos propuestos. Distinta ha sido la descentralización en gobiernos federales como Argentina, Brasil o México, donde las provincias en el caso argentino, y estados brasileños y mexicanos tienen clara autonomía en sus políticas educativas.

18. Hay claros avances para pasar de exámenes de evaluación a alumnos sin objetivos de diagnóstico y sin modificar las prácticas pedagógicas a exáme-

nes de evaluación nacional capaces de proporcionar importantes fuentes de información sobre los sistemas educacionales y sus componentes. Sin embargo, la excelencia técnica y la idoneidad de los resultados debería estar acompañada de un sistema eficaz de difusión de los mismos para hacer factible la indispensable rendición de cuentas.

19. El acceso a libros, a medios de comunicación, a expresiones culturales (cine, televisión, teatro, museos) será parte de esa compensación. Son pocos los programas de «discriminación positiva» exitosos; el P-900 de Chile es uno de los que logró avances significativos; la mayoría de los demás esfuerzos en esa dirección estuvieron lejos de lograr una educación diferenciada para obtener resultados semejantes a los de instituciones mejor dotadas.

20. Las vinculaciones entre educación y trabajo, de acuerdo con María Antonia Gallart (1995), «aparecen como una temática fundamental del debate político y económico, no tanto por los logros del sistema productivo sino por la agudización de la problemática de desempleo, las dificultades de los jóvenes para insertarse laboralmente y las nuevas calificaciones que las empresas que han absorbido nuevas tecnologías demandan de forma creciente».

21. El documento OEI/CEPAL señala que ello supone tanto resignificar el concepto de «formación para el trabajo» (referido a la obtención de competencias fundamentales) distinguiéndolo de lo que conocemos como «capacitación para la producción» (es decir, la preparación para el desempeño de funciones específicas), como replantear el papel del Estado y de las actividades productivas en la modernización de la educación pública.

22. La concepción de una nueva ciudadanía también se relaciona con el debate entre identidad y globalización y la demanda de la resolución del dilema entre «multiculturalismo» o «cosmopolitismo». Se debería tratar de preservar la diversidad cultural de las visiones totalizadoras que se trata de transmitir a América Latina —como partícipe y subcultura occidental— algunos valores de la denominada «cultura de Occidente». Pero también presenta, como región, sus propios rasgos de identidad, como el valor del concepto de solidaridad, la comunidad lingüística alrededor del español o portugués, «su condición de fragua étnica de distintas razas y etnias y las particularidades propias de su adhesión mayoritaria a una visión y fe de origen cristiano» (OEI/CEPAL, 2002).

23. Se trata de superar el prejuicio extendido sobre las necesidades y posibilidades de aprendizaje de la infancia, sobre todo de la que vive en áreas rurales o en condición de pobreza; los planificadores han tendido a priorizar la atención educativa del segmento mayor de cinco años y a delegar la atención de los menores de tres a sus familias, sin preocuparse por dar a éstas elementos suficientes para lograr estímulos y un ambiente que fortalezca la autonomía de sus hijos más pequeños. Frente al desamparo de la primera infancia y de las familias más pobres urge la concreción de acciones que comprendan paquetes básicos in-

tegrales que incluyan de asistencia en salud, nutrición, saneamiento, educación familiar y comunitaria y cuidado diario infantil

24. Los consensos internacionales (Conferencia de Dakar, particularmente) apuntan a: universalizar la educación inicial o preprimaria; asegurar o consolidar la cobertura de primaria; elevar a un 75 % la cobertura de la secundaria; superar el analfabetismo de jóvenes y adultos.

25. Los efectos del 11 de septiembre neoyorquino y los cambios que han significado en las prioridades de la cooperación bilateral la invasión y guerra en Irak se traducen en que hoy los recursos internacionales destinados a la seguridad y a combatir el terrorismo son mayores, privilegiándolos respecto a los antes destinados a la lucha contra la pobreza.

26. Amartya Sen (1998) afirma que los hombres son menos libres mientras más necesitados o pobres y que la superación de su condición de marginalidad está directamente relacionada con las posibilidades de mejorar sus condiciones de libertad. La educación desempeña o puede desempeñar un rol clave en este propósito.

Bibliografía

- Anderson, Jeanine (2003), *Entre cero y cien: socialización y desarrollo de la niñez temprana en el Perú*, informe de investigación, Comisión Técnica de Educación Inicial, MECEP, Ministerio de Educación, Lima.
- CEPAL (1998), *La brecha de la equidad*, CEPAL, Santiago de Chile.
- (2004), *Panorama Social de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- (2005), *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNESCO, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNICEF (2002), *La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de infancia*, CEPAL/UNICEF, Panamá-México.
- Chomsky, Noam (2005), *El proceso llamado «globalización»*, texto de «Rebelión» del 2002, difundido en Boletín Web «Hola amigos», julio de 2005, Lima.
- De Ibarrola, María (1995), *El debate entre lo público y lo privado en las reformas actuales a la Educación Básica en América Latina*, ponencia presentada en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Médica, Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano, México.
- Galindo, Juan Carlos (2005), «La paradoja de las remesas enviadas por los emi-

- grantes de América Latina. *No es oro todo lo que reluce*», AIS Agencia de Información Solidaria [consulta: septiembre de 2005] <http://www.infosolidaria.org>.
- Gallart, María Antonia (1995), «Cooperación Intersectorial, Educación, Formación Profesional y Trabajo», memorias Foro Nacional, Buenos Aires.
- Infante, Isabel, coord. (2000), *Alfabetismo funcional en siete países de América Latina*, UNESCO, Santiago de Chile.
- Latorre, Carmen (1997), *Financiamiento de la educación en Chile. Situación actual y posibilidades futuras*, PIIE, Santiago de Chile.
- López, Néstor (2005), *Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad*, Fuente: GRADE, novedades Web IME (Investigación para una mejor educación), Lima.
- Moura Castro, Claudio y Martín Carnoy (1997), *Como anda a reforma da educação na América Latina*, Fundação Getulio Vargas, Río de Janeiro.
- Muñoz Izquierdo, Carlos y Manuel Ulloa (1992), *Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXII, 2.º trimestre, CEE, México D.F.
- OEI/CEPAL (2002), *Globalización y educación: los desafíos para América Latina*, equipo consultor: Ernesto Samper (coord.), José Pablo Arellano, José Rivero y Lucía Tarazona, OEI/CEPAL, Corporación Escenarios, Bogotá.
- Ornelas, Carlos (1998), *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, CIDE/FCE, México.
- Peralta, Victoria y Gaby Fujimoto (1998), *La atención integral de la primera infancia en América Latina: ejes centrales y desafíos para el siglo XXI*, Organización de Estados Americanos, OEA, julio de 1998, Santiago de Chile.
- PNUD (1998), *Educación. La agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*: T. Kellaghan, K. Sloane, B. Álvarez y B. Bloom, «La contribución de la familia al aprendizaje escolar»; R. Myers, «La educación temprana y la pobreza», Santafé de Bogotá, pp. 204-205 y 74-76.
- Ratinoff, Luis (1994), «La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas», *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, 3.º y 4.º trimestre, México.
- Reimers, Fernando (2000), «Educación, desigualdad y opciones en política en América Latina en el Siglo XXI», *Revista Iberoamericana de Educación*, mayo-agosto de 2000, n.º 23, Madrid, España, p. 25
- Rivero, José (1993), *Educación de Adultos en América Latina. Desafíos de la equidad y la modernización*, Editorial Popular, Madrid.
- (1999), *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*, Editorial Miño y Dávila, Madrid-Buenos Aires, pp. 112, 354-356, 365-366.
- Saavedra, Jaime y Pablo Suárez (2002), *El financiamiento de la Educación Pú-*

- blica en el Perú: el Rol de las Familias*, documento de trabajo, n.º 38, GRADE, Lima.
- Schiefelbein, Ernesto y Juan Carlos Tedesco (1995), *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*, Santillana, Aula XXI, Buenos Aires.
- Sen, Amartya (1998), *¿Qué hacer con la hambruna?*, entrevista publicada por la revista *Newsweek* en español, 4 de diciembre de 1998, México.
- (2005), *Cómo juzgar la globalización*, *The American Prospect*, enero de 2002 (traducción de Gabriela Fonseca), difundido en Boletín Web n.º 3 de *Hola Amigos*, julio de 2005, Lima.
- Soler Roca, Miguel (1996), *Educación y vida rural en América Latina*, Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) e Instituto del Tercer Mundo, Montevideo.
- Stiglich, Joseph E. (2002), «El descontento con la globalización», *La Jornada*, 19 de enero de 2002, México, p. 18.
- Torres, Rosa María (1999), *¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial*, en *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*, Centro de Estudios Multidisciplinarios-Miño y Dávila Editores, 2.ª ed., Madrid.
- UNESCO (2004), *La conclusión final de la educación primaria. ¿Estamos realmente tan cerca?*, informe Regional sobre los Objetivos de desarrollo del Milenio vinculados a la Educación, Santiago de Chile.
- UNESCO/LLECE (2002), *Estudio cualitativo de escuelas con resultados destacables en siete países latinoamericanos*, UNESCO, Santiago de Chile.