

# Profesión docente, equidad y exclusión social

## Desafíos y respuestas

Robert F. Arnove

Profesor emérito de la Universidad de Indiana

---

### Resumen

El artículo recoge un conjunto de reflexiones sobre los sistemas educativos de distintos países latinoamericanos, tomando como punto de partida la profesión docente y como ésta influye sobre la calidad y equidad de la educación.

Inicialmente, se hace un análisis del papel que desempeña el sistema educativo en el desarrollo económico de los estados, así como la implicación que puede tener o no en el proceso de favorecer la reproducción social. Se señala, asimismo, que el protagonismo que tienen los maestros en el desarrollo de su profesión resulta clave para ayudar a los alumnos de las clases más desfavorecidas a salir del círculo de la pobreza y la exclusión. En este sentido, expone diferentes fórmulas para conseguir que la educación sea el eje vertebrador de la equidad social, tomando en consideración programas de educación popular y otros inspirados en la escuela nueva.

**Palabras clave:** profesión docente, reforma educativa, calidad educativa, equidad, formación docente.

---

### Resum. *Professió docent, equitat i exclusió social. Desafiaments i respostes*

L'article recull un conjunt de reflexions sobre els sistemes educatius de diferents països llatinoamericans, prenent com a punt de referència la professió docent i com aquesta influeix sobre la qualitat i l'equitat de l'educació.

Inicialment, s'hi fa una anàlisi del paper que té el sistema educatiu en el desenvolupament econòmic dels estats, com també del rol que aquest pot tenir per afavorir, o no, la reproducció social. S'hi remarca, tanmateix, que el paper dels mestres en el desenvolupament de la seva professió esdevé clau per ajudar els alumnes de les classes més desfavorides a sortir del cercle de la pobresa i l'exclusió. En aquest sentit, hi exposa diferents fórmules per aconseguir que l'educació esdevingui l'eix vertebrador de l'equitat social, prenent en consideració programes d'educació popular i d'altres inspirats en l'escola nova.

**Paraules clau:** professió docent, reforma educativa, qualitat de l'educació, equitat, formació docent.

---

### Abstract. *The teaching profession, equity and social exclusion. Challenges and answers*

This article considers a number of reflections concerning the teaching profession and how this impacts upon quality and equity in the educational systems of several Latin-American countries.

It begins by analyzing the role educational systems play in the economic development of states, as well as how these may promote social reproduction. Accordingly, the role teachers play in their professional development proves to be key to help students in lower classes to get rid of poverty and social exclusion. In this regard, the article suggests different formulae that may help education to become a cornerstone for social equity by taking into account popular education programmes and others inspired upon the new schooling movement.

**Key words:** teaching profession, educational reform, educational quality, equity, teachers' professional development.

### Sumario

La agenda neoliberal y sus «descontentos»	Iniciativas populares desde abajo
Contexto histórico y actual	Colaboración entre el Estado y la sociedad civil
La condición de los maestros y la enseñanza como profesión	Innovaciones patrocinadas por el Estado
Reformas	Conclusiones. Para un proyecto de la nación y solidaridad internacional
Marco conceptual para el estudio de las reformas educativas	Referencias bibliográficas

Deseo comenzar con una yuxtaposición de un informe reciente de OREALC/UNESCO, con respecto a la importancia de la calidad de la enseñanza para el logro de una educación también de calidad para todos los estudiantes latinoamericanos, y con los titulares del *Boletín Digital* núm. 38, de 16 de agosto de 2006, del Canal Iberoamericano de Noticias, donde se trataba el tema especial «Conflictividad educativa».

#### 1. Según OREALC/UNESCO, *Modelos Innovadores en la Formación Inicial Docente* (2006: 13):

Los docentes son uno de los factores más importantes del proceso educativo. Por ello, su calidad profesional, desempeño laboral, compromiso con los resultados, son algunas de las preocupaciones centrales de todo debate educativo que se oriente a la exploración de algunas claves para lograr que la educación responda a las demandas de la sociedad actual en armonía con las expectativas de las comunidades, las familias y los estudiantes.

#### 2. Para las noticias sobre «Conflictividad educativa» del *Boletín Digital*, ver el cuadro 1.

Estos dos conjuntos de imágenes ponen de relieve muchos de los retos a los que se enfrentan los sistemas educativos en toda la región y están directamente relacionados con el tema de este panel: «Profesión docente, equidad y

**Cuadro 1. *Boletín Digital* núm. 38.****— La lucha de los maestros rinde sus frutos**

**Honduras.** Tras semanas de paros y movilizaciones, los trabajadores de la educación consiguieron acordar con el gobierno un aumento salarial y el cumplimiento del estatuto docente. (14/8/2006). *La Tribuna*.

**— Municipalización de la educación comienza en el 2007 con plan piloto**

**Perú.** Padres de familia aseguran que comunas pobres no podrán asumir tan importante desafío. (14/8/2006). *La Primera*.

**— A política educacional no Brasil**

**Brasil.** Não faltam diagnósticos sobre sua situação. A questão, agora, é qual receita adotar para resolver os antigos problemas e fazer da educação a matriz do desenvolvimento nacional. (1/8/2006). *Carta Maior*.

**— Ministro convoca a maestros urbanos para consensuar Reforma Educativa**

**Bolivia.** El Ministerio de Educación busca que la Confederación de Maestros Urbanos haga explícitas sus posiciones respecto del II Congreso de Educación. (15/8/2006). *Red Bolivia*.

**— Docentes resistirán la Reforma a la Educación Secundaria**

**México.** Profesores plantean el inicio de una «resistencia civil» contra la RES. Aseguran que es «incoherente e imprecisa (...) a lo que se suma la falta de condiciones para su aplicación en las aulas». (13/8/2006). *La Jornada*.

**— Debate Educativo en Televisión Nacional**

**Uruguay.** Diversas personalidades participaron y polemizaron en el marco de la primera jornada televisiva que inaugura el ciclo sobre el Debate Educativo en la televisión. (12/8/2006). *La Brecha*.

exclusión social» y con el tema «Políticas públicas y formación docente para un proyecto de país».

En mi trabajo, trataré los siguientes temas:

- a) Para lograr una educación de calidad para todos los estudiantes, especialmente para aquéllos que viven en la marginalidad y que hayan sido desatendidos en el pasado, es absolutamente imprescindible contar con profesores competentes y comprometidos.
- b) Para luchar contra la burocratización, cada vez mayor de la educación en un buen número de países latinoamericanos, es necesario fortalecer el ejercicio de la docencia como profesión.
- c) La reducción de la pobreza, el mejoramiento del estatus de los maestros, así como el logro de un sistema educativo más equitativo, dependen de la complementariedad de las iniciativas políticas estatales (económicas y educativas) y de los esfuerzos locales e institucionales.
- d) Para servir de guía a esas iniciativas, de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, se necesita una visión de la educación diferente a la promulgada por la agenda neoliberal, una visión situada en un contexto histórico y nacio-

nal que refleje fielmente los ideales de educadores y estadistas del pasado en América Latina.

- e) Como educadores, investigadores, diseñadores de políticas e intelectuales, podemos contribuir a la realización de esa visión.

Comenzaré por comentar las fuentes de la «conflictividad» y el contexto que está creando la conmoción educativa actual.

### La agenda neoliberal y sus «descontentos»<sup>1</sup>

La protesta de padres y maestros en toda América Latina se dirige contra el conjunto de políticas públicas que han llevado a millones de personas a la ruina económica, ahondando aún más el abismo entre ricos y pobres, y que ha reflejado la desigualdad de oportunidades educativas y de supervivencia vital de los diferentes tipos de población dentro de cada país. Dichas políticas también han creado sistemas pedagógicos incapaces de satisfacer las necesidades de todos los ciudadanos, de fortalecer la democracia y de impulsar un desarrollo económico ecológicamente sostenible. Las políticas económicas de ajuste que se adoptaron (a menudo de mala gana) en los diferentes países de la región, para afrontar el problema de la crisis creada por la deuda en la década de los ochenta, han contribuido a exacerbar las desigualdades existentes en la sociedad y en la educación<sup>2</sup>. Las equivalencias educativas de la desregulación, la reducción de los gastos estatales en servicios sociales y la liberalización del comercio son políticas que han enfatizado la descentralización y la privatización de los sistemas educativos. A pesar de que dichas políticas tenían como premisa la intención de contribuir a crear una educación más sensible a los problemas locales, distribuida con más eficiencia, y facilitar una mayor participación de padres y comunidades en las decisiones educativas, y que, por tanto, dichas políticas iban a fortalecer la sociedad civil y los procesos democráticos, los resultados han sido mixtos y, en muchas ocasiones, contrarios a los esperados (Prawda, 1993).

### Contexto histórico y actual

Históricamente, América Latina se ha caracterizado por ser la región en desarrollo con mayor desigualdad de salarios. Y como lo han hecho notar Psacharopoulos y colaboradores (1992; citados en Behrman, 1993: 1996): «la educación es la variable de mayor impacto sobre la desigualdad salarial».

Según el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), titulado *Educación: el nudo gordiano*, si queremos encontrar la causa fundamental de

1. Para mayor información, véase Stiglitz (2002), *Globalization and its Discontents*.
2. En muchos casos, las «condiciones» que forman parte de la ayuda financiera y el paquete de asistencia técnica que ofrecen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional pueden ser consideradas como imposiciones por los receptores de esta ayuda.

la desigualdad salarial en América Latina, no tenemos que ir mucho más allá de su desequilibrado sistema educativo. Un informe emitido en la víspera de la Cumbre de las Américas celebrada en abril de 1998 en Santiago de Chile, declara que las escuelas públicas de la región están en un alarmante estado de estancamiento. En vez de contribuir al progreso, afirma el informe, la escolarización «está reforzando la pobreza, perpetuando la desigualdad y frenando el crecimiento económico». El problema no es el acceso, sino los índices de permanencia. Hacia el quinto año, casi el 40 por ciento de los niños pobres se ha retirado de la escuela, mientras que el 93 por ciento de los estudiantes más ricos está todavía en el sistema. Hacia el noveno año, sólo el 15 por ciento de los estudiantes pobres permanece en la escuela, comparado con el 58 por ciento de los más ricos.

Yo argumentaría, sin embargo, que la causa fundamental del estancamiento económico no reside en el sistema educativo sino en la desigualdad social y financiera generada por las políticas económicas implementadas por los gobiernos de la región desde mediados de la década de los ochenta. Según un informe aparecido en la edición de enero a marzo de 2005 del *Boletín Informativo del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación* (IIPe) de la UNESCO sobre «Educación y equidad en América Latina», diez años después de haber experimentado varias políticas de crecimiento económico y recuperación colectiva, «la situación social en la región no ha mejorado y el impacto de la reforma educativa en términos de equidad es mínimo». El informe (López: 1) continúa: «Por una parte, la pobreza no surge ya de un escenario económico de crisis e inflación, sino que es el resultado de nuevas estrategias de crecimiento adoptadas por la mayoría de los países de la región [...] La división entre ricos y pobres se ha acrecentado considerablemente y la distribución de la riqueza se ha convertido en un tema fundamental para el análisis de la situación social». El informe describe «los patrones de distribución de la riqueza que benefician a los mejor situados económicamente y que permite a unos pocos disfrutar de uno de los más altos estándares de vida del mundo», muy semejante —añadiría yo— a la situación privilegiada que tenían los blancos en la Sudáfrica del Apartheid: una situación de colonialismo interno que, al mismo tiempo, puede servir como una descripción válida de las condiciones en que vive la población rural indígena en Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala, así como la población de color de la región noreste de Brasil. Y no sólo esos países, sino también Nicaragua, El Salvador, Honduras y Haití (todos ellos víctimas de guerras civiles y desastres naturales en tiempos recientes, además de contar con una historia de intervención extranjera y neocolonialismo), que muestran, sin que llegue a sorprender a nadie, los más altos índices de analfabetismo y abandono escolar de la región. En los casos mencionados anteriormente, la mayor parte de la población vive en la pobreza y, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2005: 74), el índice medio de pobreza a lo largo de la región en el año 2004 fue del 41,7 por ciento (36,7% urbano y 58,1% rural). Con respecto a la extrema pobreza, el índice promedio fue de 17,4 por ciento (urbano 12,4 % y rural 34,0 %).

A pesar de que, históricamente, América Latina ha tenido un mayor porcentaje de niños y jóvenes matriculados en las escuelas que otras regiones en vías desarrollo del mundo, los patrones de matrícula reflejan la insólita historia de la región. En un buen número de estos países, hay una distribución de la matrícula que tiene dos modalidades: un gran número de estudiantes de los sectores menos privilegiados de la sociedad (minorías étnicas, poblaciones rurales y mujeres) no puede acceder a la educación primaria o no llega a completarla, mientras que un importante número de estudiantes accede a la universidad, a menudo a un ritmo que, en épocas pasadas, fue superior al de los países europeos (Arnove y colaboradores, 2003; Arnove y colaboradores, 2005). Al mismo tiempo, los obreros latinoamericanos tienen menos años de escolarización que sus colegas de Asia y el Medio Oriente (PREAL, 2001; 13, 42-46; Behrman, 1993: 205-6). El promedio de tiempo de estudio de la población adulta —de 15 a 64 años de edad— es de menos de seis años.

A pesar de que los gastos en educación, que fueron severamente restringidos en la «década perdida» de los ochenta, empezaron a crecer de nuevo en la década de los noventa, la imagen completa de la financiación educativa en América Latina es complicada.

Según un informe de la Comisión Internacional de Educación, *Equity and Economic Competitiveness*, para finales de la década de los noventa, el promedio de los gobiernos estaba invirtiendo anualmente el 4,6 por ciento del PNB en educación, una cifra superior al 3,9 por ciento de otros países en desarrollo y sólo ligeramente inferior al 5,1 por ciento que invierten los países desarrollados. Según el informe, estas cifras son engañosas, porque no toman en consideración la distribución por edad de la población latinoamericana. Si consideramos el número desproporcionadamente alto de niños en edad escolar, los países de la región necesitarían invertir un porcentaje mayor del PNB para llegar a niveles adecuados de inversión por niño. Más aún, para lograr una fuerza laboral con un nivel de educación proporcionado al que tienen los países con entradas semejantes, se requeriría una inversión adicional del 0,5 por ciento anual durante 25 años (PREAL, 2001: 23; CEPAL, 2002). Lograr esas metas constituye un grave problema, debido al crecimiento económico desigual de la región.

### **La condición de los maestros y la enseñanza como profesión**

No solamente la declaración OREALC/UNESCO con la cual comencé mi presentación, sino también las afirmaciones de otro documento reciente sobre políticas, *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente* (2006), además de los trabajos sobre políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, como también muchos otros investigadores de renombre, todos coinciden en el papel crítico que desempeñan los maestros para lograr sistemas de enseñanza óptimos e igualitarios. Estas declaraciones sobre políticas reflejan un cuerpo substancial de investigación en lo que respecta a la importancia de maestros bien preparados, capaces de comunicar efectivamente sus conoci-

mientos y de adaptar su estilo de enseñanza a las necesidades individuales de los estudiantes y al contexto local. Durante los pasados diez años, he estado estudiando más de cien maestros e instructores particulares de músicos y atletas de renombre internacional en países que van desde Argentina hasta Australia. Mis descubrimientos coinciden con las propuestas para proporcionar una enseñanza efectiva a los estudiantes socialmente marginados en contextos tan diferentes como los barrios céntricos pobres de los Estados Unidos y las áreas rurales de Venezuela. Esos maestros e instructores particulares muestran los siguientes rasgos:

- Han logrado el dominio de un acervo ordenado de conocimiento experto.
- Son capaces de adaptar su forma de enseñanza a las necesidades de aprendizaje de sus estudiantes y proporcionar un conjunto de experiencias de aprendizaje que puedan facilitar la adquisición de altos niveles de razonamiento y rendimiento.
- Están entregados a su profesión, tratando de mejorar constantemente sus conocimientos y su capacidad de comunicarlos.
- Están entregados al crecimiento integral de sus estudiantes para que tengan éxito en su vida adulta.
- Son personas «forjadoras de sueños», capaces de inculcar una visión de mejoramiento vital a sus estudiantes e inspirarles el deseo de lograr las metas deseadas.

Por último, desean que sus estudiantes se conviertan en personas autorreflexivas, hábiles en la solución de problemas y capaces de aplicar sus conocimientos, destrezas y talentos para el bienestar de los demás.

Ahora comparemos esas investigaciones sobre maestros extraordinariamente dotados con las investigaciones de Ana Patricia Elvir (2003), estudiante nicaragüense de doctorado en la Escuela de Educación de la Universidad de Harvard, que, en su análisis de la literatura sobre *Los maestros efectivos y la enseñanza en las escuelas primarias de América Latina*, llegó a las siguientes conclusiones:

Los maestros efectivos [...] tienen mejores antecedentes académicos (dominio del contenido de la materia), más experiencia docente, mejor repertorio de actividades pedagógicas y mejores destrezas pedagógicas. Estos [...] maestros con frecuencia supervisan a sus estudiantes, les dan más tareas para realizar en casa, y les ofrecen retroinformación positiva, y a tiempo, porque tienen expectativas más altas para el éxito educativo de sus estudiantes. Además, dedican más tiempo a la instrucción directa. Estas características y prácticas son más comunes entre los maestros que reciben entrenamiento en sus escuelas, tienen mejores salarios y trabajan en centros con buena infraestructura física y equipo académico, principalmente donde hay suficientes libros de texto y escritorios par sus estudiantes. (P. 27)

Como continúa diciendo Elvir, las condiciones bajo las cuales trabajan los maestros —el propio ambiente educativo que ellos pueden formar individual

y colectivamente— son esenciales para su éxito con los estudiantes que han sido excluidos históricamente o que han recibido escasos servicios educativos. Estas condiciones incluyen «una visión institucional común, oportunidad para que los maestros hagan innovaciones y participen en la definición de las metas de la escuela, y la participación de los padres y de la comunidad en la educación de sus hijos».

Las características de los maestros efectivos enumeradas anteriormente y las condiciones bajo las cuales trabajan son similares a los rasgos del modelo ideal de cualquier profesión. Entre ellas, se incluyen profesionales que han logrado el dominio de un acervo ordenado de conocimiento experto (normalmente obtenido en una universidad, y avanzan, poco a poco, hasta llegar a nivel de maestría o doctorado); existe autorregulación de la profesión frente al sistema político en lo que respecta a la determinación de las personas que pueden ser admitidas en ella (así como las reglas que rigen la promoción o la expulsión); existe autonomía de la profesión con respecto a su interacción con los «clientes» (léase «estudiantes» en el caso de los maestros); hay un código ético y un ideal de servicio, que, junto con el conocimiento especializado, justifican la autorregulación y la autonomía. Generalmente, los profesionales fijan lo que van a cobrar por sus servicios, pero aun cuando esto no se haya determinado, los profesionales por lo general disfrutan de un alto nivel de vida correspondiente a sus conocimientos avanzados y su contribución a la sociedad. Estas cuestiones se reiteraron en un reciente artículo en la *Newsletter* del IIEP que pedía un «nuevo enfoque de aprendizaje», y en el cual Fanfani (2006: 12) alegaba que «La necesidad de una mayor profesionalización en la profesión docente y la necesidad de considerar los cambiantes ambientes culturales y organizativos en los que tiene lugar la enseñanza, implica necesariamente que los maestros deben tener, y hacer uso, de mayores conocimientos, destrezas y juicios en el salón de clases».

Desafortunadamente, las condiciones de la mayoría de los maestros en la región son completamente opuestas. Un estudio del Banco Mundial sobre el pago a los maestros en doce países latinoamericanos encontró que, en todos los casos, se paga menos a los maestros que a otros profesionales con la misma preparación. A pesar de las afirmaciones de que los maestros, debido a sus largas vacaciones y cortos días de trabajo, se les paga relativamente mejor que a trabajadores con capacidades similares, muchos de ellos no pueden sostener a sus familias (Liang, 1999). Según el informe del PREAL del año 2001 *Quedándonos Atrás*, en ningún país de América Latina los maestros excedían el 60% del total de ingresos familiares. El porcentaje se extiende desde un alto 56% en Costa Rica a un bajo 20% en Paraguay. El porcentaje de maestros que viven en casas clasificadas como «pobres» o «vulnerables» por PREAL, generalmente era más alto que el de profesionales o trabajadores de profesiones técnicas en Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay<sup>3</sup>. Según datos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), en países como

3. PREAL (2001), *Quedándonos Atrás*, p. 21-22 y cuadros A30 y A31.

Argentina, México, Brasil y Uruguay se ofrecen salarios menores que la mitad de los maestros de los países de la OECD<sup>4</sup>.

El estudio del Banco Mundial encontró que la diferencia salarial entre maestros y maestras de las áreas rurales era menos severa que entre trabajadores y trabajadoras homólogos que no son maestros: una «parte “buena” de una “mala” noticia» (Liang, 1999: 30). En los dos países en que los investigadores del Banco pudieron comparar la relación entre afiliación a un sindicato y salario, se notaba un incremento significativo cuando había afiliación sindical.

La mala noticia es que, en muchos países, las iniciativas de reforma asociadas con los concejos escolares y con una mayor participación en la toma de decisiones, han sido diseñadas para romper el poder de negociación de los sindicatos nacionales. Cito especialmente el caso de Nicaragua, donde el proyecto de «autonomía escolar» ha disminuido el poder del, en otro tiempo, dominante sindicato de maestros afiliados al sandinismo y dividió a éstos, tanto a nivel nacional como local, en las iniciativas tendentes a cobrar matrícula y varios servicios a los estudiantes para aumentar los salarios (Arnové, 1994).

A pesar de que se usan términos como «autonomía» para describir las reformas educativas en países como Nicaragua, la realidad es muy diferente. La capacidad de escuelas y maestros para determinar qué debe enseñarse, cuándo debe hacerse y cómo evaluar el aprendizaje, se restringe cada vez más. En muchos países de la región, existe una situación paradójica en las cuales, a pesar de que proclaman su descentralización (ordenada por el gobierno nacional) y mayor libertad de acción para la toma de decisiones a nivel local, las medidas de responsabilidad unidas al hecho de que los resultados de los exámenes deben ceñirse a una escala nacional, determinan, en su mayor parte, qué es lo que va a enseñarse. Los estándares se confunden a menudo con la estandarización, la cual consiste en su mayor parte en pruebas de papel y lápiz que cubren una estrecha gama de conocimientos y aptitudes. En América Latina, el Estado, que en el pasado intentaba decidirlo todo, se ha convertido en nuestros días en un estado «evaluador» que propone las reglas del juego y luego determina hasta qué punto se ha logrado lo propuesto con sus respectivos premios y castigos. Otro obstáculo para que los maestros puedan imponer su criterio es el desarrollo de los currículos a prueba de maestros. Es más, en muchos programas para la preparación de maestros de todo el mundo, hay iniciativas para restar importancia a asignaturas tan fundamentales como filosofía, historia, sociología, antropología y educación

4. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD), «Education at a Glance»; citado en PREAL (2001), *Quedándonos Atrás*, p. 42. Hay excepciones, sin embargo, «Education at a Glance 2006» indica que, en el 2004, el salario anual establecido para los maestros mexicanos, con por lo menos quince años de experiencia en instituciones públicas de educación secundaria, era más del doble del nivel del PIB per cápita, comparado con países de la OECD como Islandia o Israel, donde los salarios son menos del 75% del PIB per cápita. Al mismo tiempo, debe destacarse que los maestros mexicanos trabajan el número mayor de horas después de los de EEUU de entre 28 países (p. 56-59).

comparada, necesarias para proporcionar a los maestros perspectivas críticas para analizar las prácticas de los sistemas educativos y sus resultados en contextos especiales.

## Reformas

Como contrapartida a las tendencias negativas, hay también reformas promotoras en la educación de maestros. Dos estudios recientes de la UNESCO destacan algunas iniciativas que fortalecerán la profesión docente.

El primero de ellos, *Modelos innovadores en la formación inicial docente*, editado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe de UNESCO 2006, involucra el estudio de casos de programas innovadores en siete países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Alemania, España y Holanda). Como lo indica el informe, «No es posible hablar de mejora de educación sin atender al desarrollo profesional de los maestros» (p. 11). Entre las características más notables de las instituciones modelo para la enseñanza de maestros, está la de que éstas gozan de suficiente autonomía para innovar y moldear programas académicos que reflejen sus contextos históricos y socioculturales específicos. Son instituciones con una «cultura» que apoya a la creatividad y a la investigación del cuerpo de profesores. Del mismo modo, se estimula a los futuros maestros para que se conviertan en profesionales que reflexionen, que lleven a cabo investigaciones que les permitan servir mejor a sus estudiantes. Dichas instituciones se centran en el desarrollo de las competencias (personales, sociales, metodológicas y de contenidos) de los futuros maestros. Su meta es desarrollar «competencias para enseñar a aprender [énfasis en el texto], de tal forma que [...] puedan adquirir no sólo el saber y el *saber hacer correspondientes sino, en particular, los modos y procesos variados de apropiación de conocimientos*» (p. 32). La teoría y la práctica se ven como actividades interactivas que lleven a un constante mejoramiento. Se espera que los graduados de los siete programas se conviertan en aprendices permanentes y que, como consecuencia, desarrollen en sus estudiantes el deseo de ser personas hábiles en la solución de problemas, capaces de contribuir al desarrollo de sus respectivas comunidades y naciones. Un tema constante del informe es que no hay un modelo único y mejor para la preparación de maestros, sino modelos alternativos apropiados para cada contexto particular.

Este tema se refuerza en el segundo informe OREALC/UNESCO, titulado *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente* (2006). A mi parecer, una cuestión fundamental es hasta qué punto los diferentes modelos que están actualmente en uso se corresponden con el modelo ideal weberiano de lo que debe ser una profesión. En un contexto ideal, los que la ejercen, individual y colectivamente, establecen mecanismos para evaluar los resultados del ejercicio profesional. La autorregulación se justifica, como se anotó anteriormente, sobre la base de que las personas ajenas a la profesión no tienen los conocimientos especializados que se necesitan para juzgar la competencia de los profesionales. En el caso de la enseñanza, sin embargo, se presenta un problema por el hecho

de que la mayoría de las personas con niveles comparables de educación (y basados en sus propias experiencias como estudiantes) se consideran perfectamente capacitadas para establecer juicios sobre lo que es una enseñanza buena o mala. Los maestros y sus organizaciones en todo el mundo han tenido que luchar constantemente con este problema.

Muchas de las dificultades que se presentan para el establecimiento de sistemas efectivos para la evaluación de maestros, se encuentran documentadas en el estudio comparativo OREALC/UNESCO con datos de cincuenta países. Como era de esperarse, el estudio encontró que no hay un modelo único dominante. Entre los seis patrones principales detectados, se encuentran modelos centrados sobre: 1) los rasgos o factores, 2) las habilidades, 3) las conductas manifiestas en el aula, 4) el desarrollo de tareas, 5) los resultados y 6) la profesionalización. Para mí, el modelo más prometedor fue el último. El de Finlandia, un país que se distingue por la excelencia del desempeño de sus estudiantes en pruebas internacionales de rendimiento escolar y por la uniformidad de resultados entre sus diferentes escuelas, se describe como basado «en la confianza en el docente y su profesionalidad, así como en el buen hacer de los centros educativos. De esta forma, destaca, frente a otros países, por el reconocimiento social de la profesión docente». Como lo explica el informe, «no solo no existe evaluación externa de docentes o centros, sino que es un tema que ni siquiera se debate» (p. 28). Además, el modelo finlandés concuerda con el informe OREALC/UNESCO *Modelos innovadores* (2006), en que no es posible que ocurra una transformación educativa sin iniciativas de cambio que vengan desde el interior de las mismas instituciones (p. 23). Lo que ellos defienden es «un enfoque desde abajo hacia arriba» (p. 24).

Indudablemente, la implementación de un sistema semejante no es factible cuando la base de conocimientos y la competencia de los maestros no son sólidas y cuando hay un alto absentismo de los maestros. De hecho, sería totalmente irresponsable la concesión de una autonomía sin exigir responsabilidades. Lo que me gustaría enfatizar, sin embargo, es un ideal que pudiera servir de guía para las metas de preparación de maestros y las iniciativas de reforma de la evaluación. Hay, en el informe de la UNESCO, ejemplos de sistemas de evaluación diseñados para mejorar la calidad de cualquier sistema educativo y su capacidad para atraer y retener maestros competentes y comprometidos. Un ejemplo es el Marco para la Buena Enseñanza (MBE) propuesto por el Ministerio de Educación de Chile, que tiene un marco teórico para evaluar a los maestros en «cuatro dominios: preparación de la enseñanza, creación de un ambiente propicio de aprendizaje, enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes, y responsabilidades profesionales; dominios que posteriormente se concretan en 20 criterios de ejercicio profesional» (p. 97) (ver cuadro 2). Hay también otras iniciativas prometedoras que se mencionan en el proyecto, entre ellas, el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de Colombia y el Manual de Evaluación y Certificación de Costa Rica. Los incentivos, tanto positivos como negativos, se comentan a lo largo de todo el informe como medio para hacer más atractiva la docencia como profesión y, al mismo tiempo,

---

**Cuadro 2. Marco para la buena enseñanza, del Ministerio de Educación de Chile**

---

**Criterios por dominios**

---

**A. Preparación de la enseñanza**

1. Domina los contenidos de las disciplinas que enseña y el marco curricular nacional.
  2. Conoce las características, conocimientos y experiencias de sus estudiantes.
  3. Domina la didáctica de las disciplinas que enseña.
  4. Organiza los objetivos y contenidos de manera coherente con el marco curricular y las particularidades de sus alumnos.
  5. Las estrategias de evaluación son coherentes con los objetivos de aprendizaje, la disciplina que enseña, el marco curricular nacional y permite a todos los alumnos demostrar lo aprendido.
- 

**B. Creación de un ambiente propicio para el aprendizaje**

1. Establece un clima de relaciones de aceptación, equidad, confianza, solidaridad y respeto.
  2. Manifiesta altas expectativas sobre las posibilidades de aprendizaje y desarrollo de todos sus alumnos.
  3. Establece y mantiene normas consistentes de convivencia en el aula.
  4. Establece un ambiente organizado de trabajo y dispone los espacios y recursos en función de los aprendizajes.
- 

**C. Enseñanza para el aprendizaje de todos los estudiantes**

1. Comunica en forma clara y precisa los objetivos de aprendizaje.
  2. Las estrategias de enseñanza son desafiantes, coherentes y significativas para los estudiantes.
  3. El contenido de la clase es tratado con rigurosidad conceptual y es comprensible para los estudiantes.
  4. Optimiza el tiempo disponible para la enseñanza.
  5. Promueve el desarrollo del pensamiento.
  6. Evalúa y monitorea el proceso de comprensión y apropiación de los contenidos por parte de los estudiantes.
- 

**D. Responsabilidades profesionales**

1. El profesor reflexiona sistemáticamente sobre su práctica.
  2. Construye relaciones profesionales y de equipo con sus colegas.
  3. Asume responsabilidades en la orientación de sus alumnos.
  4. Propicia relaciones de colaboración y respeto con los padres y apoderados.
  5. Maneja información actualizada sobre su profesión, el sistema educativo y las políticas vigentes.
- 

po, para inculcar la garantía de una instrucción de calidad para todos los estudiantes. Naturalmente, un desarrollo profesional constante es necesario en cualquier sistema de educación, no importa lo avanzado que sea, y su forma de evolucionar debe ser diseñada para permitir que los maestros y sus escuelas puedan responder más efectivamente a las necesidades de los estudiantes y de sus contextos.

Si bien abogo por una mayor autonomía para las instituciones que preparan maestros y para las escuelas en lo relativo a su funcionamiento, como también por la mejor manera de servir a quienes constituyen su entorno y a la sociedad como un todo, yo también, como el informe de la UNESCO, *Modelos innovadores en la formación inicial docente*, reconozco la importancia de la complementariedad de los esfuerzos, de las iniciativas que se refuerzan desde abajo y desde arriba, incluyendo aquéllas que vienen de la comunidad internacional (p. 28 y 29).

### Marco conceptual para el estudio de las reformas educativas

En un intento de dar coherencia a una enorme cantidad de material sobre iniciativas de reforma educativa, en un período razonable, he utilizado un marco conceptual que, en principio, está constituido por dos ejes principales: uno vertical, relativo al lugar desde el cual se inicia la reforma (ya sea en las altas esferas, en las burocracias nacionales o internacionales, o desde abajo, en los movimientos populares); y otro horizontal, que representa las metas de los esfuerzos de cambio educativo (a menudo identificados con movimientos de identidad). Este marco conceptual, empleado por primera vez por Paulston y Leroy (1980) para estudiar la educación no formal, indicaba que la mayoría de los programas caen en el cuadrante superior izquierdo y fueron diseñados para cumplir con los requisitos de «mano de obra» y las necesidades de los grupos dominantes. Hay todavía un buen número de movimientos populares que enfocan hacia la educación como factor para llevar a cabo un cambio social fundamental.

Mirando hacia el ámbito más amplio de los sistemas nacionales de enseñanza alrededor del mundo y a los intentos de iniciar políticas y prácticas que contribuyan a un mejoramiento substancial en la administración, financiación, contenidos, procesos y resultados de la educación, es evidente, al menos para mí, que el patrón dominante está constituido por lo que ha venido llamándose «agendas económicas y educativas neoliberales de las principales agencias financieras internacionales» —el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y las agencias bilaterales de asistencia técnica de América del Norte, Europa y Japón—, así como también los gobiernos nacionales (conservadores o liberales) que se han apuntado a esta agenda para asegurarse los fondos externos que necesitan para estabilizar sus economías y saldar las enormes obligaciones de la deuda externa. Como fue mencionado con anterioridad, la «reestructuración» económica y educativa que ha surgido como parte integral de esta agenda, ha llevado a una disminución substancial del papel del Estado en la financiación pública de la educación —lo cual no significa que haya disminuido su control— y a la aplicación de una lógica de mercadeo y una retórica mercantil a las metas de la educación y a la evaluación de los procesos y resultados de la enseñanza, en lugar de evaluar en términos de utilidad social o lo que ha sido llamado una «lógica de la mayoría» (Gorostiaga, 1993).

Los temas anteriormente dominantes en educación, como la formación para una ciudadanía participativa y para la unidad nacional —incluso la solidaridad internacional y, figúrense ustedes, realización personal—, casi ni se mencionan o se les da una consideración secundaria en las reformas o deformaciones de políticas que han tendido a centrarse en la «excelencia» o calidad del sistema educativo en lugar del suministro de acceso equitativo, participación y logro, así como en su eficiencia, no medida ésta última en términos de cuán efectivamente se optimizan los recursos limitados, sino en cómo cortar costos reduciendo inversiones. La desastrosa comercialización de las escuelas bajo patrocinio empresarial, la búsqueda de *niche markets* y las recompensas que se dan a escuelas y maestros y, en el nivel postsecundario, a las unidades académicas de las universidades por la obtención de fondos externos, ha resultado también una plaza de mercado de competición para los estudiantes, no sólo a escala comunitaria o ciudadana, sino también a escala internacional.

### Iniciativas populares desde abajo

En contraste con la agenda neoliberal patrocinada por muchos países, hay un buen número de programas en América Latina que forman parte de un movimiento de «educación popular». A pesar de contar con recursos limitados y tener un alcance reducido, estos programas son importantes, porque ofrecen un modelo alternativo de educación que confiere autoridad a los individuos y a sus comunidades para exigir a los gobiernos nacionales servicios sociales y recursos que deberían ser derechos de todos los ciudadanos de un país.

Desde 1960, los programas informales y populares de educación, inspirados por la toma de conciencia política propagada por el filósofo y pedagogo brasileño Paulo Freire, han constituido alternativas importantes al sector docente formal. La educación no formal implica una experiencia educativa que ocurre fuera de la esfera de la educación estándar. La educación popular, un subconjunto de la educación no formal, se distingue por sus características pedagógicas y políticas (Fink y Arnove, 1991).

Desde el punto de vista pedagógico, los programas de educación popular hacen hincapié en las situaciones de aprendizaje no jerarquizadas, en las que estudiantes y profesores dialogan y los conocimientos del estudiante se incorporan en el contenido de la instrucción. Según Torres, «la educación se presenta como el acto de conocer y no como una simple transmisión del conocimiento o del acervo cultural de la sociedad» (Torres, 1994: 198-199). Desde el punto de vista político, los programas de educación popular procuran satisfacer las necesidades especiales de los sectores marginales de la sociedad (mujeres, desempleados, campesinos y grupos indígenas). Estos programas han desempeñado un importante papel en el desarrollo de estrategias colectivas de supervivencia para confrontar las crisis económicas de las dos décadas pasadas en la región. Es más, el objetivo último de muchos programas de educación popular, no es solamente la adaptación o la supervivencia de las poblaciones oprimidas, sino un cambio social profundo que conduzca a sociedades más

justas (Torres y Puiggrós, 1997: 26). Un ejemplo de programa de educación popular es la Asociación Perú Mujer, que organiza y educa a las mujeres sujetas a prácticas discriminatorias en el trabajo, y las instruye sobre legislación familiar, violencia doméstica y derechos sobre la herencia. Otra organización no gubernamental es REPEM (Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe), situada en Montevideo, y que agrupa a más de ciento cincuenta organizaciones a escala global, regional y nacional. La organización sirve como punto focal para la investigación, información, diseminación y defensa de las mujeres con bajos ingresos y poca educación formal. Uno de los principales objetivos, tanto de Perú Mujer como de REPEM, es satisfacer la exigencia femenina de igualdad con los hombres y dar a las mujeres la oportunidad de participar activamente en la formulación de estrategias alternas para el cambio social.

En las áreas que han experimentado movimientos revolucionarios (Bajo Lempa, El Salvador, o Chiapas, México), los programas de educación popular recurren con frecuencia al uso del teatro como medio para elevar la conciencia crítica y formar liderazgo autóctono. Tales programas involucran no sólo a los estudiantes, sino también a los maestros, en la preparación de dramas sin desarrollo preestablecido, que requiere que los miembros de la comunidad identifiquen y resuelvan las situaciones existenciales más apremiantes que están sufriendo<sup>5</sup>. Las principales características de la educación popular dirigida a la población adulta son igualmente valiosas para la población infantil. Como lo comenta Reimers (2000: 437), «Además de las destrezas cognitivas que se desarrollan con las asignaturas académicas, los niños que viven en la pobreza, deben adquirir capacidades para actuar colectivamente y para la acción política eficaz».

A pesar de que los programas de educación popular son generalmente efectivos en el ámbito comunitario, a menudo fracasan en sus intentos de llevar el cambio a las políticas gubernamentales. Además, los movimientos populares innovadores de educación son, con frecuencia, vistos por los gobiernos que implementan las políticas neoliberales, como sustitutos de lo que debe ser un esfuerzo nacional. Una preocupación de quienes trabajan en alfabetización, educación básica para adultos y otras formas de enseñanza esencial, es que la financiación estatal de dichos programas ha empezado a disminuir en años recientes. Los sistemas de escuelas nacionales están empezando a concentrar sus esfuerzos de alfabetización en los niños en edad escolar o en los adultos menores de treinta y cinco años. Gobiernos como el de Nicaragua (1990, en adelante) han abandonado en gran medida el papel del Estado en la solución de los problemas educativos de los adultos y jóvenes sin escuela y lo han transferido al sector civil. Sin embargo, si se quiere llegar a un sistema amplio y permanente, el Estado y la sociedad civil tendrán que trabajar de forma conjunta y no en oposición (Gadotti, 1992; Torres, 1995).

5. Trabajo de fondo presentado por el estudiante de doctorado de la Universidad de Indiana Juan Berumen, a quien se puede consultar en <berumen@indiana.edu>.

## Colaboración entre el Estado y la sociedad civil

Hay, sin embargo, ejemplos de innovaciones educativas ambiciosas patrocinadas por el Estado que benefician a poblaciones tradicionalmente desfavorecidas. Una de ellas es Fe y Alegría. Esta ONG venezolana comenzó en 1955 educando a cien niños en una sola habitación. Para el 2001, la organización se había expandido a catorce países y tenía ya más de un millón de estudiantes en programas de educación formal y no formal, con más de 33.000 maestros y otros recursos humanos. Según Reimers (1997: 35), la misión de Fe y Alegría es «proporcionar educación de calidad a los pobres como está expresado en su lema: “Donde termina la calle asfaltada, donde no hay agua ni servicios, allí comienza Fe y Alegría”». Reimers (1997: 38) afirma que los programas innovadores como Fe y Alegría, por lo general, no son aprovechados por los ministerios latinoamericanos hasta que no han probado su eficacia. Fe y Alegría estuvo, en un principio, financiada en forma privada, pero logró, en la mayoría de los casos, conseguir apoyo gubernamental apreciable. Por ejemplo: en la actualidad, en Venezuela, el 80 por ciento del presupuesto de su programa es financiado por el gobierno.

Las escuelas de Fe y Alegría no solamente llegan hasta los estudiantes que, de otra forma, permanecerían fuera del sistema educativo, sino que tienen mucho éxito en hacer que permanezcan en el sistema y que lleguen a graduarse. Un estudio realizado en 1995 reveló que, en más de doce países de América Latina donde funcionan escuelas de Fe y Alegría, hay un nivel mayor de permanencia de los estudiantes que en las escuelas públicas tradicionales (Latorre y Swope, 1999; citado por Elvir, 2003: 45).

## Innovaciones patrocinadas por el Estado

Un ejemplo notable de innovación patrocinada por el Estado es la Escuela Nueva de Colombia, diseñada para solucionar las necesidades especiales de las comunidades y las escuelas rurales, y cuyo currículo enfatiza las necesidades y los valores comunales. La Escuela Nueva estimula activamente una fuerte relación entre las escuelas y la comunidad, un calendario escolar flexible y una política de promoción que se adapta a los ciclos agrícolas de producción. Uno de los objetivos de la Escuela Nueva es enseñar valores cívicos, al promover la participación de padres y maestros en las decisiones importantes con respecto a la política educativa local. El énfasis en la participación y en la toma de decisiones armoniza con la filosofía constructivista e integradora centrada en el niño que enmarca el programa.

La efectividad de esta reforma educativa puede explicar el hecho de que, en el estudio realizado en 1997 por la UNESCO sobre el logro académico, Colombia fue el único país en el que los niños de tercer grado de las áreas rurales superaron a los niños de las zonas urbanas en las pruebas estandarizadas de lenguaje y, con excepción de las grandes ciudades colombianas, a los de las zonas urbanas en las pruebas matemáticas. Los estudiantes de la Escuela Nueva

muestran también fuertes valores democráticos en varias medidas relativas al conocimiento cívico, habilidades y disposiciones actitudinales.

Como lo hace notar Sarmiento Gómez (2000: 233): «La Escuela Nueva fue consolidada como una estructura para resolver [los problemas de la instrucción rural] de una manera económicamente sostenible y pedagógicamente idónea». Desde su creación en 1989, hasta mediados de la década de 1990, el programa se extendió de 8.000 a más de 20.000 escuelas, alcanzando aproximadamente al 40 por ciento de todos los niños en edad escolar de las áreas rurales. A pesar de que ha sido ampliamente admirada y emulada, los intentos de replicar la Escuela Nueva sin una adaptación adecuada a las circunstancias locales, han resultado inciertos, aun dentro de la misma Colombia. Una clave del éxito de ésta y otras reformas radica en la preparación de los maestros, que, como lo ha señalado Hank Levin (1992: 240), requieren una supervisión constante, la resolución de problemas y las modificaciones pertinentes. Vicky Colbert (2002), una de las fundadoras del Movimiento de la Escuela Nueva y ex ministra de Educación, ha llegado a sentirse desencantada por la forma en que, con el tiempo, el movimiento se ha burocratizado en exceso bajo el control centralizado del Ministerio. Colbert dejó el proyecto hace cinco años para formar su propia fundación privada (Volvamos a la Gente), con el objetivo de diseminar los principios orientadores de la reforma a los grupos populares, que serán los iniciadores de las mejoras en sus escuelas.

Cualesquiera que sean las limitaciones de los programas de la Escuela Nueva, sus características positivas resuenan como los de un modelo ideal de lo que deberían hacer los países latinoamericanos para lograr una educación más equitativa para todos. Una intervención eficaz incluiría:

- Programas preescolares y de educación infantil de calidad con servicios de nutrición y de salud.
- Infraestructuras adecuadas, de tal manera que las escuelas rurales tengan las mismas comodidades que las escuelas urbanas privadas mejor equipadas.
- Calendario académico flexible que responda a las circunstancias locales.
- Oferta suficiente de libros de texto y otros materiales educativos.
- Guías de enseñanza acordes con el currículo.
- Pedagogías centradas en el estudiante, activas y participativas.
- Mejoramiento de los servicios educativos previos e internos y programas y oportunidades de desarrollo profesional.
- Adecuada remuneración y reconocimiento de la importancia de la enseñanza.
- Mayor participación de los maestros, padres y comunidades en el diseño de los programas educativos.
- Apoyo al ingreso familiar, pagos por asistencia y finalización de la escuela.

La última iniciativa es especialmente importante, puesto que las circunstancias de extrema pobreza llevan con frecuencia a que se produzca un conflicto entre el deseo de conservar las ganancias derivadas del trabajo infantil y

la asistencia a la escuela, ante la promesa incierta de una futura situación económica mejor para la familia. El programa más importante en lo que respecta a la entrega de dinero en efectivo a las familias necesitadas, se desarrolla en Brasil, donde existen planes para llegar a 11,4 millones de familias para el año 2006 (más de 45 millones de personas), con incentivos para sus hijos si terminan la educación básica. En México, un programa similar llega ahora a 20 millones de personas. Una evaluación rigurosa del programa encontró que los escolares que reciben transferencia de fondos por artículos de primera necesidad (como arroz y frijoles) y útiles escolares, están más saludables y permanecen más tiempo en el sistema educativo que el grupo de control (Duggan, 2004: 3). Según Wolff y De Moura Castro (2003: 196), el programa Progreso de México ha aumentado en casi un 20 por ciento la tasa de ingresos entre las escuelas primarias y secundarias de las áreas rurales.

En la República Bolivariana de Venezuela, además de Misión Ribas, que proporciona alfabetización a un millón y medio de personas, Misiones Ribas y Sucre, respectivamente, han proporcionado los fondos y las oportunidades para que jóvenes sin escuela puedan volver a ella, terminen su educación secundaria y continúen con sus estudios de educación superior. Estos programas se complementan con otras misiones sociales, como Barrio Adentro, Vuelvan Caras y Casas de Alimentación, que proporcionan servicios de salud, entrenamiento en el trabajo y alimentos de primera necesidad a bajo costo<sup>6</sup>.

En una conferencia a la que asistí en Barcelona (España), en octubre del 2005, titulada «Globalización, educación y pobreza en América Latina: ¿hacia una nueva agenda política?», la mayor parte de los trabajos se centraron en el tema de la «focalización», esfuerzos de acción afirmativa para lograr igualdad de oportunidades educativas. Un tema constante fue el de que existen diferentes niveles de pobreza (Bonal y Taberini, 2006; López, 2005) que requieren intervenciones sociales y educativas apropiadas a dicho nivel. Por ejemplo, para lograr no sólo igualdad educativa, sino también equidad, será necesario canalizar mayores recursos hacia los más vulnerables. Además, según Juan Carlos Tedesco (2006), ex director del IIPPE de la UNESCO y actual viceministro de

6. Además de esos programas sociales que complementan la expansión y la extensión de la escolarización, en Venezuela hay programas valiosos que proporcionan oportunidades culturales para que los jóvenes se expresen artísticamente. El Sistema Nacional de Niños y Jóvenes Venezolanos, que tiene ya tres décadas de funcionamiento, ha llegado hasta casi un millón y medio de estudiantes de bajos recursos. Según palabras de su fundador José Antonio Abreu, «ha ayudado [...] en la lucha de un niño pobre y abandonado contra todo lo que se oponga a su completa realización». El sistema ha sido «una fuente de orgullo nacional, como las estrellas de fútbol en otros países latinoamericanos». También ha inspirado esfuerzos semejantes en otros veintitrés países de la región. Véase la página web «Revolución y Juventud en Venezuela», en <[http://www.thewe.cc/contents/more/archive 2005/November/revolution\\_youth-venezuela.htm](http://www.thewe.cc/contents/more/archive%202005/November/revolution_youth-venezuela.htm)>. También encuentro inspiradores los complejos de educación que se han establecido recientemente en el país, diseñados para proporcionar educación significativa y servicios sociales desde el preescolar hasta la universidad y la educación de adultos. Un programa interesante que me llamó la atención fue la enseñanza del ajedrez para desarrollar destrezas cognitivas de alto rango y que comienza con la educación preescolar.

Educación en Argentina, cuanto más heterogénea sea una sociedad, más necesario será para un sistema educativo tomar en cuenta una mayor variedad de situaciones frágiles y desesperadas —sobre todo contemplando la fragmentación que está ocurriendo con el «nuevo capitalismo».

Estas reformas que buscan una educación equitativa y de calidad para todos, exigen maestros que puedan adaptarse a la heterogeneidad de los contextos socioculturales de cada país y a los cambios de la población estudiantil, a medida que los sistemas educativos se expanden y se extienden. Los estudiantes chilenos de secundaria que recientemente han hecho demostraciones a gran escala en contra de las deficiencias de su sistema educativo y han exigido una mayor participación en su transformación, han llamado la atención sobre la naturaleza cambiante de la población estudiantil, muchos de cuyos miembros ya no se sienten orientados hacia la educación universitaria, suponiendo que la educación superior estuviera disponible y a su alcance desde el punto de vista económico (Sepúlveda, 2006). Preocupaciones similares han surgido entre los maestros argentinos, con la extensión del número de años de educación obligatoria. También en Bolivia, Ecuador y Perú, donde, durante la década pasada, han surgido iniciativas importantes para ofrecer educación bilingüe e intercultural, atendiendo no sólo a las necesidades de las poblaciones indígenas que han estado en su mayor parte mal servidas en el pasado, sino también para enseñar a toda la población del país respeto y comprensión básicos por las diferencias culturales y puntos fuertes de sus respectivas sociedades.

### **Conclusiones. Para un proyecto de la nación y solidaridad internacional**

La implementación de políticas de ajuste estructural para liberalizar a las economías latinoamericanas e integrarlas más firmemente en el sistema capitalista mundial, ha provocado crisis continuas a través de la región. Estas políticas de austeridad fiscal y ajustes estructurales han dado como resultado un creciente malestar social y ha dado pie a demostraciones masivas que han amenazado y derrocado gobiernos, como son los casos recientes de Bolivia y Ecuador. En el campo educativo, la introducción de esas políticas económicas neoliberales y de una agenda ideológica conservadora dentro del sistema pedagógico han dado lugar a numerosas protestas: huelgas de profesores, ocupación de escuelas y ministerios de educación por parte de padres y estudiantes en países que van desde Argentina hasta México. Como lo he documentado en mi estudio del caso de Nicaragua (Arnové, 1994), esas iniciativas han polarizado la educación, a pesar de los objetivos ostensibles del gobierno para usar la educación como medio de lograr el consenso social.

Es posible, pero poco probable, que pueda lograrse el consenso con respecto a la educación sin que se haya llegado a un acuerdo nacional alrededor de un modelo de desarrollo económico. Este modelo debe estar basado en la protección de la soberanía y la autonomía de cada país para elaborar políticas económicas y sociales que reflejen su propia historia, su dinámica social y cultural, y no las agendas económicas decretadas en los principales centros metro-

politanos del Norte. Debería ser un modelo que reconozca y apoye el desarrollo a nivel popular y en los sectores informales de la economía, las llamadas «industrias de los pobres», que proporcionan empleo a la mitad de la fuerza laboral de los países latinoamericanos (Gorostiaga, 1993). Tendría que ser un modelo inspirado en algunos rasgos de la economía de libre mercado para generar bienes y servicios, pero que haga uso también de las ideas de la democracia social que proporcionen una red de protección social, condición básica para que todos puedan vivir con dignidad.

En la actualidad, se libra una batalla en América Latina y en otras partes sobre quién va a determinar las metas, los procesos y los resultados de las políticas económicas y sociales. El logro de un desarrollo más equitativo está integralmente relacionado con la capacidad de los países para afirmar su soberanía nacional y sus intereses colectivos. Para lograrlo, se necesita la unión de países con mentalidad semejante, capaces de hacer frente a las imposiciones externas, no sólo de la actual superpotencia, los Estados Unidos, sino también de los actores transnacionales, que van desde las agencias de financiación y asistencia técnica internacionales, hasta las agencias de intercambio comercial, más recientemente la Organización Mundial del Trabajo. El creciente número de gobiernos progresistas que han llegado al poder en los años recientes (en Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela) es un signo de que la población está cansada del statu quo existente. Los líderes de esos países están tratando ahora de formar bloques económicos alternos al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y al Área Centroamericana de Libre Comercio (ACLIC), mientras tienden la mano a sus homólogos de África y Oriente Medio para modificar los términos de intercambio comercial y la relación desigual entre el Norte y el Sur.

Desde el rápido crecimiento económico de Argentina, que rechazó las condiciones del Fondo Monetario Internacional y refinanció su deuda externa en términos más racionales (Rohter, 2004), hasta el papel destacado protagonizado por los gobiernos progresistas latinoamericanos y otros países del Tercer Mundo, al desafiar los acuerdos nocivos de libre comercio de la Organización Mundial de Comercio en Cancún en septiembre del 2003, hay evidencia de que existen esperanzas de cambio.

Las tecnologías actuales, que facilitan el flujo internacional de capitales y la cadena de montaje internacional, pueden usarse también para conectar los movimientos progresistas sociales a través de las fronteras nacionales. Éste ha sido el caso de los sindicatos de trabajadores, de las federaciones campesinas y de los movimientos indígenas, feministas y medioambientales que ahora se mueven a través de las naciones para proteger su hábitat, afirmar y preservar sus comunidades y su identidad cultural, recibir un salario mínimo vital en lugares seguros y lograr sociedades más igualitarias. Tales movimientos sociales han sido la fuerza impulsora para la elección de gobiernos más populistas y nacionalistas, así como para la expulsión de gobiernos corruptos que han vendido los derechos nacionales. En el campo de la educación, existen redes como KIPUS para conectar intelectuales, diseñadores de políticas y estudiosos interesados en temas de globalización y «Educación para Todos»: entre ellos, son

notables Educación Comparada ([edu-comp@listserv.rediris.es](mailto:edu-comp@listserv.rediris.es)), con la cual los participantes de este seminario están familiarizados, y una red encabezada por Rosa María Torres (<http://www.fronesis.org/prolat.htm>), creada para hacer un seguimiento a las conferencias internacionales de Jomtien 1990 y Dakar 2000. La presidenta de la Unión de Maestros de Inglaterra pidió «solidaridad entre todos los educadores del mundo para combatir las fuerzas de la globalización y la privatización» (Compton, 2005: 8). Según lo expresó ella misma, «nosotros somos el mundo»<sup>7</sup>.

Si se quiere lograr un consenso más satisfactorio entre los varios protagonistas y antagonistas sobre la forma como debe ocurrir el desarrollo social y económico, y sobre la naturaleza, el cometido y la contribución de los sistemas educativos a la creación de un futuro más deseable para los países de América Latina y el Caribe, no será como resultado de la benevolencia de las corporaciones multinacionales o de las organizaciones internacionales, ni siquiera de los gobiernos elegidos popularmente. Será el resultado de un esfuerzo sostenido, colectivo, de esos movimientos populares inspirados en una visión de transformación del futuro.

Lejos de colocarse al margen de los movimientos sociales que buscan la justicia social, al formar ciudadanos democráticos, crucial para un sentido de globalización desde abajo, las universidades —y especialmente las que preparan maestros y profesores—, son agentes críticos para formar las generaciones presentes y futuras de estudiantes con el conocimiento, las destrezas, los valores y los ideales para comprender y transformar el mundo. En contra del énfasis que actualmente ponen tantos sistemas educativos en preparar estudiantes para que encajen en puestos de trabajo que ya existen y compitan en la economía global, hay una necesidad de reafirmar las metas que en otros tiempos fueron comúnmente aceptadas de un sistema de educación pública que debería contribuir a la ilustración general, creando ciudadanos con un sentido de pertenencia a una nación y más allá. Si bien se esperaba que los sistemas educativos contribuyeran a la formación de un sentido de orgullo en la herencia cultural propia, los líderes de la educación y los estadistas esperaban también que la instrucción pública contribuyera a las luchas de las poblaciones y de los países de todo el mundo por la autodeterminación y la justicia. En algunos aspectos, existe una necesidad de retornar al estado educador con que soñaron los idealistas latinoamericanos del siglo XIX como Simón Rodríguez, Andrés Bello y Domingo Faustino Sarmiento, así como al internacionalismo de Simón Bolívar y de José Martí.

Las personas reunidas en esta conferencia están idealmente capacitadas para llevar a cabo las investigaciones, las actividades de servicio y la enseñanza que

7. Con referencia a este punto, del 1 al 4 de noviembre de 2006, se realizó el Foro Mundial de Educación: Temático-Venezuela, en Caracas, que fue «una iniciativa de trabajo, reflexión y cooperación de los pueblos, los movimientos sociales y el pensamiento crítico en perspectiva de una educación democrática que supere la globalización neoliberal, la lógica cultural del capitalismo transnacional y los embates contra la educación pública y los derechos fundamentales de los estudiantes, los maestros y las comunidades educativas».

contribuyan a una comprensión de las fuerzas globales que dejan su huella en las economías y en las políticas educativas en el ámbito mundial. Junto al análisis crítico de las tendencias mundiales de la actualidad en economía y educación, se necesita estimular la imaginación de los educadores y de los que diseñan las políticas, en lo que se refiere a las alternativas y a los futuros deseables consistentes con los ideales de una ciudadanía democrática local y global.

Como lo ha expresado mi colega, la filósofa de la educación Luisa McCarty (1992), los fundamentos de una ciudadanía democrática pueden hacerse en «principio»: en vez de preguntarnos: «¿Cómo va a ser realmente el futuro y cómo podríamos alterar la educación para armonizar con él?», deberíamos preguntarnos: «¿Qué clase de humanidad futura deseamos racionalmente y cómo podemos educar en consecuencia?». Otra forma de expresarlo es ésta: en vez de tratar de bosquejar lo real en el futuro, deberíamos estar construyendo, ahora mismo, el futuro ideal.

Como lo señala McCarty, «La educación es uno de los principales medios que utilizamos para forjar el futuro, al menos, para intentar forjarlo».

En vez de desalentarnos ante la magnitud de los problemas internacionales que confronta la humanidad, en general, y los sistemas educativos, en particular, debemos sentir gratitud como educadores internacionales por los retos y las oportunidades de apoyar, en la medida de nuestras fuerzas, las líneas de acción más esperanzadoras que conduzcan a un futuro mejor para todos.

## Referencias bibliográficas

El presente trabajo está basado en dos publicaciones anteriores: Arnove y colaboradores (2003) y Arnove (2006). Quisiera agradecer a Martha Ardila Escotet por su excelente traducción de mi texto al español y a Juan Beruman y Jingli Cheng por su asistencia en la presentación de la misma.

- ARNOVE, Robert F. (1994). *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*. Boulder: Westview, p. 234. ISBN: 0-8133-8614-4.
- ARNOVE, Robert F.; FRANZ, Stephen; MOLLIS, Marcela; TORRES, Carlos Alberto (2003). «Education: Dependency, Underdevelopment, and Inequality». En: ARNOVE, Robert F.; TORRES, Carlos Alberto (ed.). *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local* (3a ed.). Lanham, MD: Rowman & Littlefield, p. 313-337. ISBN: 0-7425-2381-0.
- ARNOVE, Robert F. (2006). «La educación en América Latina: Dependencia, subdesarrollo y desigualdad». En: BONAL, Xavier (ed.). *Globalización, educación y pobreza en América Latina: Hacia una nueva agenda política*. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- BEHRMAN, Jere R. (1993). «Investing in Human Resources». En: *Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank. ISBN: 0-940602-64-4.
- BONAL, Xavier; TABERINI, Aina (2006). «Focalización y lucha contra la pobreza: una discusión acerca de los límites y posibilidades del programa Bolsa Escola». En: BONAL, Xavier (ed.). *Globalización, educación y pobreza en América Latina: Hacia una nueva agenda política*. Barcelona: Editorial Bellaterra.

- Canal Iberoamericano de Noticias sobre Educación (2006). *Boletín Digital*, núm. 38, 16 de agosto, con el tema especial «Conflictividad educativa».
- CEPAL (2002). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina. CEPAL.
- CEPAL (2005). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- COLBERT, Vicky (2002). Entrevista personal, Bogotá, Colombia, 19 de agosto.
- COMPTON, Mary (2005). «We are the World». *Rethinking Schools*, primavera, p. 8-9.
- DUGGAN, Celia W. (2004). «To Help Poor Be Pupils, Not Wage Earners, Brazil Pays Parents». *New York Times*, 3 de enero, p. A1, 3, 6.
- ELVIR, Ana Patricia (2002). *Effective Teachers and Teaching in Latin American Primary Schools*. Harvard University School of Education qualifying paper.
- FANFANI, Emilio Tenti (2006). *Latin America: The need for a new approach to teaching*. International Institute for Educational Planning Newsletter (IIEP), vol. XXIV (enero-marzo), p. 12.
- FINK, Marcy; ARNOVE, Robert (1991). «Issues and Tensions in Popular Education in Latin America». *International Journal of Educational Development*, núm. 11 (3), p. 221-230.
- GADOTTI, Moaçir (1992). «Latin America: Popular Education and the State». En POSTER, Cyril; ZIMMER, Jürgen (ed.). *Community Education in the Third World*. Nueva York: Routledge, p. 170-184.
- GOROSTIAGA, Xabier (1993). «New Times, New Role for Universities of the South». *Envío*, núm. 144 (julio): 24-40.
- IDB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK) (1998). «Education: The Gordian knot: Shortfalls in schooling are at the root of inequality». Washington, D.C.: IDB. <<http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/1998/eng/e1198e4.htm>>.
- LÓPEZ, Néstor (2005). «Education and Equity in Latin America». *IIEP Newsletter*, vol. XXIII, núm. 1 (enero-marzo), p. 1-3.
- LATORRE, M.; SWOPE, J. (1999). «Fe y Alegría: an Alternative Proposal for Primary Education in Latin America». En: RANDALL, L.; ANDERSON, J. (ed.). *Schooling for Success. Preventing Repetition and Dropout in Latin American Primary Schools*. Armonk, NY: M.E. Sharpe, p. 33-42.
- LEVIN, Henry (1992). «Effective Schools in Comparative Focus». En: ARNOVE, Robert; ALTBACH, Philip; KELLY, Gail (ed.). *Emergent Issues in Education: Comparative Perspectives*. Albany: State University of New York Press, p. 229-245.
- LIANG, Xiaoyan (1999). *Teacher Pay in 12 Latin American Countries: How does Teacher Pay Compare to Other Professions. What Determines Teaching Pay, and Who Are the Teachers?* Washington, DC.: The World Bank.
- LÓPEZ, Néstor (2005). *Equidad educativa y desigualdad social: Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIEP/UNESCO.
- MCCARTY, Luise (1992). *On Internationalizing a Curriculum: Some Philosophical Implications*. Paper presented for Brescia Collage Professional Development Day, 16 de marzo. Available from the author at School of Education. Bloomington: Indiana University, IN, 47405.
- OECD (2006). *Education at a Glance: Highlights*. París: Organization for Economic Co-operation and Development.
- OREALC/UNESCO (2006). *Modelos innovadores en la formación inicial docente*. Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.
- OREALC/UNESCO (2006). *Evaluación del desempeño y carrera profesional docente*. París y Santiago de Chile: OREALC/UNESCO.

- PAULSTON, Rolland; LEROY, Gregory (1980). *Other Dreams, Other Schools: Folk Colleges in Social and Ethnic Movements*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh.
- PRAWDA, Juan (1993). «Educational Decentralization in Latin America: Lessons Learned». *International Journal of Educational Development*, vol. 13 (3), p. 253-264.
- PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina) (2001). *Quedándonos atrás. Un informe de progreso educativo en América Latina*. Washington, D.C.: Preal, diciembre.
- PSACHAROPOULOS, George y otros (1992). *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. Washington, D.C.: World Bank.
- REIMERS, Fernando (1991). «The Impact of Economic Stabilization and Adjustment on Education in Latin America». *Comparative Education Review*, núm. 35 (2), p. 319-353.
- REIMERS, Fernando (1997). «Role of NGOs in Promoting Educational Innovation: A Case Study in Latin America». En: LYNCH, James; MODGIL, Celia; MODGIL (ed.). *Education and Development: Tradition and Innovation*, núm. 4 («Non-formal and Non-governmental Approaches»). Londres: Cassell, p. 239. ISBN: 0-8133-8241-6.
- REIMERS, Fernando (2000). «Conclusions: Can Our Knowledge Change What Low-Income Children Learn?». In: REIMERS, Fernando (ed.). *Unequal Schools, Unequal Chances*. Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 430-451.
- ROHTER, Larry (2004). «Economic Rally for Argentines Defies Forecasts». *New York Times*, 26 de diciembre, p. A1, 8.
- SARMIENTO GÓMEZ, Alfredo (2000). «Equity and Education in Colombia». En: REIMERS, Fernando (ed.). *Unequal Schools, Unequal Chances: The Challenges to Equality Opportunity in the Americas*. Cambridge, MA: Harvard University Press, p. 202-247. ISBN: 0-674-00375-6.
- SEPÚLVEDA, Orlando (2006). «Chile's Mass Student Protests». *International Socialist Review*, vol. 49 (septiembre-octubre): 31-36.
- STIGLITZ, Joseph (2002). *Globalization and Its Discontents*. Nueva York: W.W. Norton.
- TEDESCO, Juan Carlos (2006). «Integración social, nuevos procesos de socialización y ciudadanía social en América». En: *Globalización, educación y pobreza en América Latina: Hacia una nueva agenda política*. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- TORRES, Carlos Alberto (1994). «Paulo Freire as Secretary of Education in the Municipality of São Paulo». *Comparative Education Review*, vol. 38 (2), p. 181-214.
- TORRES, Carlos Alberto; PUIGGRÓS, Adriana (1997). «Introduction: The State and Public Education in Latin America». En: TORRES, Carlos Alberto; PUIGGRÓS, Adriana (ed.). *Latin American Education: Comparative Perspectives*. Boulder: Westview, p. 1-8. ISBN: 0-8133-8978-X.
- TORRES, Rosa María (1995). *Rejuvenecer la educación de adultos*. Nueva York: UNICEF.
- WOLFF, Luarence; DE MOURA CASTRO, Claudio (2003). *Education and Training: The Task Ahead*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

---

**Robert F. Arnove.** El profesor es un experto en las materias de la educación comparada e internacional y la sociología de la educación. Ha realizado importantes investigaciones sobre los sistemas educativos desde una perspectiva sistémica, la investigación social, el estudio histórico, sobre la conceptualización de la educación no formal y popular, como también sobre escuelas alternativas; asimismo, ha estudiado el cambio político y educativo en América Latina, en general, y en Nicaragua, en particular.

---