

## Presentación

Durante el siglo XX, la extraordinaria expansión de los sistemas educativos a escala mundial se acompañó de reflexiones teóricas que tendían a centrarse en los problemas originados en la ampliación intensiva de la oferta de nuevos espacios educativos: la formación de maestros, la organización y gestión de las escuelas, la producción de libros de texto de calidad, los retos que la dinámica poblacional planteaba al sistema educativo, entre otros. Gracias a los esfuerzos encaminados a ampliar la oferta, se lograron avances importantes en la región: por lo menos, en el nivel básico, la cobertura del sistema es en muchos países, actualmente, mayor al 90%.

Ante estos logros, el pensamiento teórico del siglo XXI comienza a centrarse en el análisis del sistema educativo en sí mismo, problematizando la relación sistema educativo-sociedad en nuevos niveles de abstracción y aportando elementos para analizar la lógica interna del sistema, así como para observar con nuevos ojos las vinculaciones del sistema educativo con el entorno y con otros sistemas sociales, como la política. En este número de la *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* se presentan algunas reflexiones que muy bien pueden ubicarse en esta lógica de análisis de la educación.

La primera aproximación teórica relevante constituye la reflexión sobre el sistema educativo desde el punto de vista de la equidad y la justicia, categorías con fuerte carga política. En este sentido, el trabajo de Fernando Reimers que aquí presentamos es tan raro como valioso. Reimers reitera que en América Latina vivimos en sociedades injustas en cuanto a los niveles de ingreso y, sobre todo, respecto a la distribución de las oportunidades sociales, describiendo a grandes trazos los complejos procesos que reproducen la desigualdad. El autor tiene la vista puesta en el proyecto de igualdad social que resulta de considerar a la democracia como el paradigma dominante de organización política a escala mundial y se pregunta cómo pueden contribuir las escuelas a la formación de sociedades justas. Sostiene que la aspiración democrática de igualdad de oportunidades sociales se alcanza mediante una distribución meritocrática; es decir, que la democracia requiere el reconocimiento del mérito como único mecanismo legítimo de asignación de posicio-

nes sociales; en sus términos, la equidad es fundamental para que las diferencias de mérito entre las personas reflejen su propio esfuerzo y talento individual y no sus condiciones de origen.

Reimers analiza sintéticamente la evolución de las políticas educativas tendientes a reducir la desigualdad. Informa de las políticas que se propusieron expandir las oportunidades, del acento en la eficiencia de la gestión y del interés por la calidad, pero concluye que los esfuerzos han sido tímidos y que su impacto ha sido modesto y limitado. La equidad no ha sido una prioridad en los países de la región. El objetivo principal de las políticas educativas ha sido el mejoramiento de la calidad global del sistema y por tanto el objetivo de la equidad ha sido, cuando más, una acción suplementaria. El desafío de la etapa que inicia con el milenio es, para el autor, profundizar en políticas educativas que promuevan la justicia y reduzcan la desigualdad social. Reimers reconoce el peso de las inercias y las dificultades que hay que enfrentar para alterarlas. Las transformaciones requieren tiempo y una firme voluntad política para mejorar los ambientes de aprendizaje de los pobres, no sólo a través de programas compensatorios. Por eso no sugiere una medida simplista, sino un conjunto de grandes acciones, entre las que destaca situar la equidad como tema político de alta prioridad.

Reimers postula la necesidad de iniciar una nueva etapa de acción afirmativa que se comprometa con los distintos contextos de aprendizaje, que asegure una auténtica asignación de los recursos necesarios para compensar las diferencias e igualar las oportunidades y, sobre todo, que busque la intervención de actores sociales relevantes como los maestros y los padres de familia, reemplazando así el relativo control en la definición de políticas por parte de funcionarios de alto nivel, dirigentes sindicales, políticos y representantes de agencias de financiamiento internacionales. Para ello, se requiere establecer alianzas en favor de un proyecto político que no es otro que el de la consolidación de la democracia y la expansión de las libertades que repercutan en el bien común; esto es, el conjunto de condiciones materiales y espirituales que garantizan el bienestar de todos los integrantes de las sociedades latinoamericanas.

En otro plano de análisis —el de las estrechas vinculaciones entre sistema educativo y sistema político—, Esteban Cocorda somete a consideración un enfoque conceptual y metodológico alternativo de gobierno, que prevé una mayor participación de las provincias durante la puesta en marcha de programas federales desde el centro de las naciones. Se vale, para ello, del análisis y desarrollo del modelo de Relaciones Intergubernamentales (RIG), poco experimentado en países de América Latina, pero cuya utilidad radica en que se ofrece como una posibilidad de solucionar la creciente compleji-

dad de los problemas que enfrentan los gobiernos nacionales, superando la perspectiva tradicional de relaciones jerárquicas entre niveles de gobierno subordinados, patente en la desigual distribución de responsabilidades y funciones. Esto permite establecer relaciones de interdependencia y espacios de acción colectiva para promover soluciones no sólo prescriptivas y normativas —necesarias éstas sin embargo para el funcionamiento de los gobiernos federales, pero no suficientes para encarar los efectos que genera o puede generar la implantación de los programas de gobierno en los diferentes estados provinciales—. Las RIG permiten configurar redes intergubernamentales e interorganizacionales que siguen de cerca la implantación e instrumentación de programas nacionales, así como establecer, en la estructura de los subsistemas de gobierno provincial, relaciones fiscales de cooperación y nexos con las tensiones intranacionales de base provincial.

Cocorda divide su trabajo en dos partes. En la primera, describe las relaciones entre RIG y federalismo, destacando la función normativa federal que regula los patrones de organización política del Estado, mientras que a las RIG corresponden características más dinámicas en cuanto al diseño de mecanismos de coordinación entre los distintos órdenes territoriales y niveles de gobierno. En esta parte, el autor pone a consideración una serie de modelos de relaciones de autoridad en los ámbitos nacional, provincial y municipal, describe enfoques tradicionales y emergentes para el estudio de las RIG, así como marcos de referencia para comprender las relaciones centro-periferia en cuanto a los sistemas legales, las relaciones financieras, los aspectos políticos, la instrumentación de redes de relaciones interorganizativas y los procesos de gestión intergubernamental, tanto así como el comportamiento de distintos actores sociales como partidos políticos, gremios, gobierno y otras instituciones como la iglesia.

En la segunda parte del trabajo, Cocorda aplica el modelo de RIG para analizar el proceso de reforma federal en Argentina durante las décadas de los ochenta y los noventa, el cual consistió en la reducción y reorganización del aparato estatal, la privatización de empresas paraestatales, la regulación de la economía y, objeto particular de este análisis, la transferencia de los servicios educativos nacionales a las provincias con las dos medidas legales que se inscriben en el proceso de la reforma educativa.

El autor concluye que las RIG coadyuvan a diseñar estructuras descentralizadas más estables, aun cuando no sólo impliquen la administración de servicios públicos descentralizados, sino una mayor autonomía fiscal y presupuestaria, para lo cual es preciso fortalecer el papel del Congreso Nacional y, para el caso de las políticas educativas, el del Consejo Federal de Educación.

Por su parte, Pedro Gerardo Rodríguez, “mira el presente” de la lógica interna de la educación como un conjunto entrecortado de viñetas, como un constructo poroso al pasado y abierto al futuro. En el centro de su campo visual está el sistema, su definición, sus valores, sus propósitos y su injusticia. El autor urde la trama de su ensayo para dar cuenta de las tendencias, las aspiraciones y las metáforas que rigen el sistema y que normalmente permanecen al margen del observador común. Los temas que según Pedro Gerardo caracterizan el presente son descritos y analizados de manera crítica y a menudo con ironía punzante.

Los ideales del Estado educador, los valores del sistema y la supuesta fatalidad del mundo globalizado son puestos también en tela de juicio. Su conclusión es tajante: El sistema educativo no ha cumplido con las aspiraciones igualitarias que le dieron origen. El sistema ha reforzado las “desigualdades de origen”, promoviendo la lógica del beneficio y manteniendo al margen los principios de la justicia. En los escombros de su escrutinio, el autor se pregunta qué debemos hacer para distinguir lo importante. Sostiene que no basta alertar sobre el acrecentamiento de la injusticia, es necesario perfilar el futuro en los derechos fundantes de los ciudadanos, hacia la defensa del derecho a la educación como mecanismo de justicia y como acuerdo racional básico entre los ciudadanos. El autor propone transitar hacia un proyecto educativo que más allá del conocimiento de las cosas promueva aprendizajes “prácticomorales, cognitivos, legal-constitucionales”, para formar individuos que tengan la capacidad de deliberar y resolver problemas a través de mecanismos democráticos. Propone integrar el conocimiento y el entendimiento como trayectoria de aprendizaje y acuerdo racional común para el pleno ejercicio de los derechos, de manera que las relaciones funcionales del mercado no sean, a la larga, la única forma de vida buena.

En el plano “micro” de las interacciones en el aula, Aldo Bazán, Grace Rojas y Martha Zavala retoman algunas de las estrategias de la perspectiva interconductual para la evaluación de la escritura y la lectura en niños de los primeros años de primaria. Elaboran, para ello, un instrumento que contiene 76 tareas, en cinco niveles funcionales jerárquicos y despliegan la metodología empleada durante el proceso de validación.

Tras constatar la validez del mismo, los autores proyectan la utilidad del instrumento hacia una función predictiva del desempeño escolar en el área de español, pero sugieren relacionar los resultados con aquellos obtenidos con otros instrumentos similares.

El valor del reactivo ideado y probado exhaustivamente por los autores radica en el enfoque cualitativo de la evaluación en lectura y escritura, por

lo que carece de un efecto discriminador entre los niños, pues no compara su desempeño con parámetros poblacionales.

Los trabajos que hasta aquí se han presentado aportan reflexiones sobre la educación en cuatro planos analíticos diferentes: el de las externalidades o resultados no intencionalmente provocados por el sistema educativo, en este caso, se ubican los problemas de injusticia e inequidad; el plano de los paralelismos entre el modo de funcionamiento del sistema educativo y la forma como se organizan las relaciones gubernamentales, lo que sugiere la posible aplicación en el ámbito de la educación de modelos que se han probado como exitosos en el marco de la gestión pública; el plano de la lógica interna del sistema educativo, con sus metáforas, contradicciones y utopías; y el plano de las interacciones en el aula, sujeta a la lógica didáctica y a la capacidad de aprendizaje de las personas. En la última parte de este número, dos de estos grandes temas son retomados: el de la justicia, esta vez al nivel de la propuesta de grandes orientaciones para los sistemas educativos, y el de las relaciones entre sistema educativo y sistema político.

En el marco de las iniciativas científicas y sociales por el logro de la igualdad de oportunidades educativas, el lector encontrará el *Documento de Acción de Dakar*, emitido en Senegal durante el Foro Mundial sobre Educación celebrado en abril. Este documento representa un compromiso colectivo para llevar a los gobiernos nacionales a la acción decidida en favor de la educación para todos. Quienes suscribieron el Documento de Acción coinciden en que la educación es un derecho humano fundamental, y “un medio indispensable para participar en los sistemas sociales y económicos del siglo XXI, afectados por una rápida mundialización”.

En el medio de una sociedad mundial donde las fronteras geográficas se vuelven cada vez más tenues y donde el reto del desarrollo con equidad es cada día más urgente, la educación enfrenta retos enormes, como los problemas de cobertura insuficiente y el pasmoso rezago educativo que prevalece sobre todo en las naciones “subdesarrolladas”, la discriminación entre los géneros o la baja calidad del aprendizaje y su repercusión negativa en el desarrollo de competencias básicas. Los compromisos que se suscriben de forma colectiva tienen como referente principal, por ende, objetivos respecto a cobertura, equidad y justicia. A pesar de lo positivo de las declaraciones emitidas en el Foro Mundial sobre la Educación de Dakar, los buenos deseos dependen en su realización de amplios y decididos esfuerzos nacionales y supranacionales en favor de los tradicionalmente excluidos por los sistemas educativos. En materia de declaraciones, las buenas intenciones deben acompañarse de realidades tan concretas como la provisión de 8 000 millones de

dólares anuales, que son los que se estima permitirán realizar los objetivos de educación para todos bosquejados en Dakar.

En la parte final se presenta una visión crítica del libro *Diálogo informado*, cuyo modelo para informar el diseño de políticas educativas constituye un paso hacia la voluntad común de combatir la injusticia social, mediante la acción conjunta entre la investigación y los encargados de las grandes decisiones en materia de política educativa. El modelo de *Diálogo informado* responde a necesidades que son especialmente apremiantes en estos momentos para las complejas sociedades contemporáneas: la democratización de los sistemas educativos mediante la determinación de las políticas públicas en materia educativa a partir de procedimientos imparciales que garanticen consensos amplios; la utilización productiva de los resultados de la investigación educativa para aclarar los procesos que se dan: al nivel del sistema educativo y su lógica de flujos, al nivel de la organización escolar y sus jerarquías y estructuras de toma de decisiones, y al nivel de las interacciones en el aula y las mediaciones didácticas; el involucramiento de diversos actores para determinar políticas educativas que cuenten con amplio apoyo y que se puedan sostener en el largo plazo; el énfasis en la capacidad de aprendizaje de las organizaciones y de los sujetos que aprenden, entre otros.

*Diálogo informado*, antes que ofrecer un procedimiento simple, propone un modelo que permita tender puentes entre los intereses políticos de quienes toman decisiones macro en el ámbito de la educación y los intereses científicos de quienes constantemente analizan el sistema educativo en busca de mejores propuestas o marcos de análisis. Lo que esta obra ofrece es una propuesta fundamentada en la experiencia de sus autores, meditada y razonada, que responde a algunos de los grandes retos y propuestas de nuestra tardía modernidad: el constructivismo como proceso iterativo que permita aproximaciones sucesivas a verdades provisionales, siempre en proceso de superación; el diálogo como mecanismo privilegiado para llegar a un mutuo entendimiento entre actores racionales y libres; y la socialización de procesos de toma de decisiones a nivel macro, mediante mecanismos de participación *ad hoc*, que permitan la superación del “modelo de la ilustración de las masas por parte de un líder carismático sapiente, para proponer un proceso de ilustración en el cual todos sean participantes que se reconocen mutuamente como interlocutores válidos”.