

# Pedagogía, cultura escolar y formación de ciudadanía democrática en América Latina\*

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXIII, núm. 4, pp. 9-50

Fernando Reimers\*\*

## RESUMEN

Las escuelas recrean cultura e identidad, transmitiendo y reproduciendo valores y otros códigos culturales, y propiciando el desarrollo de nuevos valores y códigos. En el estudio del grado en que las instituciones escolares pueden ser autónomas del contexto social y cultural en el que se encuentran, uno de los temas más prometedores es la medida en que los maestros pueden preparar a los estudiantes para la participación democrática en contextos donde otras instituciones sociales no lo hacen. Se analiza en qué medida las escuelas en América Latina desarrollan competencias y disposiciones para fortalecer la ciudadanía democrática. Con base en resultados de encuestas aplicadas a jóvenes estudiantes y en otros estudios comparados de rendimiento estudiantil, se discute la paradoja de las altas expectativas de los jóvenes latinoamericanos y de sus familias sobre las escuelas, frente a los bajos desempeños que alcanza la mayoría de los estudiantes. La baja calidad educativa que aquéllos reflejan, junto con condiciones asociadas a la pobreza que viven muchas familias contribuyen, a su vez, a los bajos niveles de escolaridad de la mayoría de la población, y a las enormes brechas en escolaridad y en competencias que separan a los grupos sociales, lo que socava la construcción de capital social y de confianza entre distintos grupos socioeconómicos. Se examina la contribución de la calidad de la enseñanza a estos bajos niveles de logro. Se discute la enseñanza tanto como el resultado de características de los docentes frente a sus oportunidades de formación, así como el resultado de un contexto escolar que apoya la excelencia pedagógica. Se concluye discutiendo implicaciones para la formación de maestros.

## ABSTRACT

Schools reshape culture and identity. They do this as they pass on and reproduce values and other cultural codes, and also as they shape new values and codes. In the study of the extent to which schools are autonomous from the larger social and cultural context in which they are embedded is one of the most promising topics is the study of the extent to which teachers can prepare students for democratic citizenship when other social institutions do not. This article analyzes the extent to which schools in Latin America develop competencies and dispositions to strengthen democratic citizenship. Based on the results of the PISA study and other comparative studies of student achievement the author discusses the paradox that while students and their families have very high expectations about schools they achieve at world lows in international comparisons. These low levels of student achievement contribute to the low levels of educational attainment of the population and, to the extent they are concentrated among the poor, to the deep education divides separating rich and poor and indigenous from non-indigenous. These low levels of educational attainment and education divides undermine the construction of social capital and trust among different groups. The article examines the contribution of pedagogy to these educational results. Pedagogy is understood both as the result of teacher characteristics as well as a result of a school context that supports the work of teachers. The article concludes highlighting implications for teacher professional development.

\* Este artículo se basa en una conferencia dictada por el autor el 7 de octubre de 2003 en la instalación del Congreso Internacional sobre Reformas Educativas en América Latina en el Siglo XXI, organizado por REDUC y Foro Educativo y en una conferencia dictada el 25 de junio de 2003 en la Secretaría de Educación Pública de México en el marco de las actividades para el diseño de una Política Integral para la Formación y Desarrollo Profesional.

\*\* Profesor-investigador asociado en la Escuela de Postgrado en Educación de la Universidad de Harvard.

## INTRODUCCIÓN

La educación en América Latina transcurre entre las enormes esperanzas que depositan los estudiantes en sus maestros y lo poco que estos jóvenes aprenden en la escuela. Para revertir esta situación será necesario desarrollar competencias pedagógicas en los docentes, pues ahí está la clave para que las niñas y los niños aprendan en profundidad contenidos significativos que les permitan cambiar sus opciones en la vida, concentrándose particularmente en aquellos estudiantes cuyos padres tienen los más bajos niveles educativos. Centrarse en una buena enseñanza requiere alinear los objetivos del currículo con los propósitos de la educación y crear las condiciones para apoyar a los maestros y a los estudiantes en el logro de estos objetivos. Crear estas condiciones requerirá, a su vez, utilizar el mejor conocimiento disponible sobre cómo promover el aprendizaje, invertir en la generación conocimiento específico a contextos particulares y difundir este conocimiento de forma que éste mejore la comprensión pública sobre cómo promover el éxito académico de los estudiantes contribuyendo así a desarrollar una nueva cultura educativa en la región.

Una de las funciones más importantes de la escuela en sociedades democráticas es desarrollar competencias en todos los ciudadanos para ser libres, valorar la diversidad, vivir en paz con otras personas y participar competentemente en distintas esferas de acción social. Las competencias para la participación democrática incluyen destrezas cívicas que permiten pensar sobre las formas de equilibrar los intereses privados y los públicos; comprender la manera en que, las acciones de los gobernantes electos en la administración de los recursos de los contribuyentes y en la regulación de lo público, avanzan en el interés común y la libertad o los obstaculizan; ejercer el derecho al voto de una forma razonada; comunicarse con funcionarios públicos electos o nombrados para exigir transparencia y efectividad en la administración de los recursos públicos; contribuir en campañas políticas; asociarse con otros en el nivel comunitario para avanzar hacia los intereses de la comunidad y protestar cuando sea necesario. Estas competencias para la participación democrática requieren habilidades y disposiciones que permitan pensar por cuenta propia, comunicarse de manera adecuada, tener acceso y ha-

cer uso del conocimiento disponible sobre diversos temas, aprender continuamente, trabajar con los demás, comprender la importancia y los mecanismos de dicha participación y las diferencias entre las sociedades cerradas y totalitarias y las sociedades abiertas. Estas competencias pueden adquirirse y perfeccionarse en distintas instituciones, en las familias, en el trabajo, en instituciones religiosas y educativas. En ciertas familias, por ejemplo, los niños aprenden observando a los adultos que les rodean cómo participar políticamente, cómo contactar a funcionarios electos para exigir sus derechos, o cómo comunicar las ideas propias y organizar a otros para lograr propósitos comunes. En ciertas ocupaciones, igualmente, es posible desarrollar estas competencias. Por ejemplo, la docencia es una profesión en la que es posible perfeccionar la capacidad de comunicar ideas a grupos, de organizarlos y de negociar intereses diversos. La práctica con los estudiantes permite a los profesores desarrollar habilidades y disposiciones que son fácilmente transferibles a la esfera política. Gracias a estas competencias, que posibilitan participar de manera efectiva, en muchos países los educadores constituyen un grupo políticamente importante, más allá del número de votos que representan en las elecciones. Entre todas estas instituciones es la escuela la que puede distribuir competencias para participar en una democracia más equitativamente.

La pedagogía —la forma en que los profesores enseñan— y la cultura escolar —la forma en que las escuelas están organizadas— son centrales en el desarrollo de estas competencias y disposiciones. En palabras de John Dewey, los maestros enseñan de la manera en que enseñan, por lo tanto, asegurar que todos los ciudadanos tengan las competencias necesarias para pensar por cuenta propia, para valorar la libertad de hacerlo y la de que otros lo hagan, para comunicarse adecuadamente y trabajar con otros, requiere esfuerzos decididos y efectivos de apoyo a la tarea de los maestros. Esquemáticamente esta tesis sostiene que para formar ciudadanos: 1) hay que educar a todos con altos niveles de calidad y 2) hay que hacerlo de forma que permita desarrollar competencias para la participación democrática. Lograr esto remite a fortalecer las competencias pedagógicas de los maestros tanto como el clima social y emocional en las escuelas. En síntesis, construir una cultura democrática implica construir una cultura educativa que permita

formar ciudadanos democráticos. Este objetivo no se logra con eslóganes o programas estancos, sino con trabajo serio y dedicado para que los maestros orienten cada día su trabajo al desarrollo de estas competencias.

Insistir en estos propósitos es fundamental en momentos en que los críticamente bajos resultados de los sistemas educativos de América Latina podrían llevar a un pensamiento "cortoplacista", o a confundir los medios con los fines. Puesto que una proporción muy alta de estudiantes no puede leer con comprensión, y muchos de ellos no alcanzan a completar la secundaria, este pensamiento de emergencia podría llevar a entender que el fin es hacer simplemente que puedan leer y completar la secundaria. Estos logros en sí mismos serían equivocados no por innecesarios, sino por insuficientes, pues es posible producir personas letradas y con altos niveles de escolaridad que, sin embargo, no tengan la capacidad de pensar por cuenta propia, de valorar la libertad y de ejercer ciudadanía democrática. Es posible enseñar a leer de forma autoritaria, en la que se aprenda las sílabas en forma mecánica, pero no el gusto por leer ni la habilidad de utilizar la lectura para dialogar en el mundo de las ideas; es posible enseñar a resolver problemas matemáticos de manera mecánica, sin enseñar a pensar utilizando el lenguaje de las matemáticas. En el contexto de emergencia en que se encuentran buena parte de los sistemas educativos de la región es útil mantener el énfasis en el fin de formar ciudadanos democráticos capaces, pensadores independientes y libres, con el objetivo de que los medios que se escojan para enseñar a leer o para desarrollar habilidades matemáticas o científicas sirvan también para desarrollar el gusto por las ideas, la confianza en la propia capacidad de generarlas, la habilidad para hacerlo, la valoración de las ideas de los demás, y el conjunto de competencias intrapersonales e interpersonales a las que me refería antes, todas las que hacen una cultura democrática. Este énfasis en los fines es tanto más necesario en contextos culturales de largas tradiciones autoritarias.

## **II. LAS ENORMES ESPERANZAS QUE DEPOSITAN LOS ESTUDIANTES Y SUS FAMILIAS EN LOS MAESTROS**

Los jóvenes latinoamericanos y sus familias tienen enormes esperanzas en la escuela y en sus maestros. Una encuesta aplicada

recientemente a jóvenes de 15 años en los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés) y en algunos otros, ofrece información sobre Argentina, Brasil, Chile, México y Perú que nos permite contrastar las perspectivas de estos estudiantes latinoamericanos con las de los estudiantes en otras naciones del mundo. Lo primero que hay que destacar es que a los estudiantes latinoamericanos les gusta asistir a la escuela, aparentemente más que a los jóvenes en otros países de la OECD. Al preguntarles si **no** les gustaba asistir a la escuela, la mayoría de los estudiantes latinoamericanos estuvieron en desacuerdo con esta afirmación, en porcentajes muy superiores a los de sus pares en los países de la OECD, como se muestra en el cuadro 1. Estos resultados quizá simplemente indiquen que, donde la educación es un bien escaso, tal vez sea más valorada que allí donde la oportunidad de ir a la escuela sea tan común, que deja de ser apreciada.

### CUADRO 1

**Porcentaje de estudiantes que indican estar de acuerdo con la afirmación “Mi escuela es un lugar donde no quiero ir” en varios países hacia el año 2000.**

<i>País</i>	<i>Muy en desacuerdo</i>	<i>En desacuerdo</i>	<i>De acuerdo</i>	<i>Muy de acuerdo</i>	<i>No contestó</i>
Argentina	38%	27%	17%	9%	9%
Brasil	35%	41%	15%	5%	4%
Chile	49%	28%	14%	7%	2%
México	54%	33%	6%	3%	4%
Perú	57%	25%	6%	4%	8%
Alemania	45%	29%	15%	10%	2%
Canadá	24%	39%	24%	12%	1%
Corea	31%	39%	21%	9%	0%
España	31%	37%	20%	10%	2%
Estados Unidos	19%	38%	25%	11%	8%
Francia	24%	35%	24%	13%	4%
Japón	31%	41%	16%	8%	4%
OECD Promedio	32%	37%	19%	10%	3%

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/> (accesado el 18 de septiembre de 2003).

Además de indicar que se sienten a gusto en su escuela, los estudiantes latinoamericanos presentan caracterizaciones positivas de sus profesores. Por ejemplo, al preguntarles si los maestros mostraban interés en el aprendizaje de cada estudiante, una proporción superior de latinoamericanos con respecto a sus pares en países de la OECD, indicó que efectivamente éste era el caso en cada lección como puede apreciarse en el cuadro 2.

**CUADRO 2**  
**Porcentaje de estudiantes que indican con qué frecuencia “Los maestros muestran interés en el aprendizaje de cada estudiante” en varios países hacia el año 2000.**

<i>País</i>	<i>Nunca</i>	<i>En algunas lecciones</i>	<i>En la mayoría de las lecciones</i>	<i>En cada lección</i>	<i>No contestó</i>
Argentina	10%	21%	21%	43%	5%
Brasil	5%	20%	25%	49%	2%
Chile	4%	19%	22%	54%	1%
México	5%	21%	27%	43%	4%
Perú	3%	17%	27%	49%	4%
Alemania	20%	38%	22%	18%	2%
Canadá	7%	24%	30%	39%	1%
Corea	24%	44%	20%	11%	1%
España	8%	29%	27%	35%	1%
Estados Unidos	7%	21%	24%	41%	6%
Francia	10%	33%	29%	26%	2%
Japón	16%	29%	25%	23%	7%
OECD Promedio	12%	30%	27%	29%	2%

**Fuente:** <http://pisaweb.hacer.edu/au/oecd/> (accesado el 18 de septiembre de 2003).

Igualmente, los estudiantes latinoamericanos perciben a sus maestros dedicados a que todos los alumnos comprendan los contenidos del currículo, como muestran las respuestas a la pregunta con qué frecuencia los maestros siguen enseñando un contenido hasta lograr que todos los alumnos lo comprendan, que se presentan en el cuadro 3.

Finalmente, la mayoría de los estudiantes latinoamericanos considera que sus profesores quieren que los alumnos trabajen duro, aun

**CUADRO 3**  
**Porcentaje de estudiantes que indican con qué frecuencia**  
**“Los maestros siguen enseñando hasta que todos los alumnos**  
**comprendan” en varios países hacia el año 2000**

<i>País</i>	<i>Nunca</i>	<i>En algunas lecciones</i>	<i>En la mayoría de las lecciones</i>	<i>En cada lección</i>	<i>No contestó</i>
Argentina	7%	24%	22%	41%	5%
Brasil	5%	24%	26%	43%	2%
Chile	5%	27%	25%	42%	1%
México	5%	29%	28%	35%	4%
Perú	4%	24%	26%	41%	5%
Alemania	12%	34%	29%	24%	1%
Canadá	6%	25%	34%	34%	1%
Corea	18%	40%	25%	15%	1%
España	6%	27%	28%	38%	1%
Estados Unidos	7%	24%	27%	36%	6%
Francia	9%	32%	28%	29%	2%
Japón	15%	32%	26%	22%	5%
OECD Promedio	9%	29%	31%	30%	2%

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oced/> (accesado el 18 de septiembre de 2003).

cuando el porcentaje que indica que sus maestros tienen estas altas expectativas en cada lección es menor en los países latinoamericanos que en los otros, como se muestra en el cuadro 4.

Es claro que los estudiantes argentinos, brasileños, chilenos, mexicanos y peruanos tienen enormes esperanzas puestas en sus maestros y en sus escuelas y valoran positivamente los que éstos hacen. Ahora bien, no sólo los jóvenes tienen muchas esperanzas puestas en la educación, sino que también los adultos valoran las escuelas más que otras instituciones, como se aprecia en el cuadro 5. Un estudio de opinión pública llevado a cabo en 1998 demuestra que la institución en la que más confían los chilenos y los mexicanos es la escuela. Así, al preguntarles cuánta confianza tenían en las escuelas, 89% de los chilenos y 64% de los mexicanos encuestados dijeron que mucha.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Joseph Klesner. "Legacies of Authoritarianism", en Rodric Ai Camp. *Citizen views of democracy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2001: 118-138, cuadro 4: 127.

**CUADRO 4**  
**Porcentaje de estudiantes que indican con qué frecuencia “Los maestros quieren que los alumnos trabajen duro” en varios países hacia el año 2000**

<i>País</i>	<i>Nunca</i>	<i>En algunas lecciones</i>	<i>En la mayoría de las lecciones</i>	<i>Siempre</i>	<i>No respondió</i>
Argentina	10%	32%	28%	25%	5%
Brasil	4%	26%	34%	34%	2%
Chile	4%	28%	31%	37%	1%
México	11%	35%	27%	23%	4%
Perú	6%	18%	31%	41%	4%
Alemania	4%	24%	34%	37%	1%
Canadá	2%	14%	34%	50%	1%
Corea	7%	20%	23%	49%	1%
España	11%	40%	29%	19%	1%
Estados Unidos	2%	9%	21%	62%	6%
Francia	9%	44%	31%	14%	1%
Japón	5%	16%	29%	44%	5%
OECD Promedio	5%	25%	33%	36%	2%

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oced/> (accesado el 18 de septiembre de 2003).

**CUADRO 5**  
**Confianza en instituciones nacionales**

	<i>Cuánta confianza tiene usted en...</i>			
	<i>Chile</i>		<i>México</i>	
	<i>Mucha o Alguna</i>	<i>Poca o Ninguna</i>	<i>Mucha o Alguna</i>	<i>Poca o Ninguna</i>
Las escuelas	89%	10%	64%	35%
La policía	61%	38%	33%	65%
El gobierno	51%	48%	30%	68%
La prensa	57%	41%	29%	66%
El Congreso	43%	51%	28%	61%
Los partidos políticos	27%	70%	30%	63%
El ejército	53%	44%	45%	49%

Fuente: Hewlett Foundation/MORI Internacional, 1998.



## II. LOS BAJOS NIVELES DE ESCOLARIDAD Y DE APRENDIZAJE

A pesar de las enormes esperanzas de los estudiantes latinoamericanos y sus padres en los maestros y en las escuelas, muchos aprenden muy poco, los pobres tienen muy pocas oportunidades de culminar la enseñanza primaria y, en consecuencia, de proceder a los niveles de educación secundaria y universitaria.

Interesarse en el acceso de los pobres a la enseñanza secundaria y universitaria es especialmente importante en América Latina por varias razones. En primer lugar, porque esta región se caracteriza por enormes niveles de pobreza y desigualdad, lo que está en la base de sus recurrentes crisis políticas y de inestabilidad. Mientras la mayoría de las poblaciones latinoamericanas no perciba que vive en sociedades justas, el futuro se debatirá entre el autoritarismo político de izquierdas o de derechas y el consecuente conflicto social.

El futuro de los pueblos de América Latina será más justo, pacífico y con bienestar mientras más democráticas se hagan las sociedades y más empleos productivos puedan generar las economías. Las democracias y los empleos productivos requieren personas bien educadas en los niveles altos. En Estados Unidos, Robert Putnam encuentra que el buen funcionamiento de la democracia precisa de la existencia de capital social, que entre otras cosas es la capacidad de las personas para confiar en los demás y asociarse con ellos para el logro proyectos compartidos. La confianza en los demás aumenta con los años de escolaridad, pero el incremento mayor cuando los adolescentes alcanzan la escuela secundaria.<sup>2</sup>

Se han encontrado efectos similares del acceso a niveles superiores de escolaridad en la formación de capital social en Chile, Costa Rica y México.<sup>3</sup> Obviamente, más que el simple número de años de escolaridad, lo que contribuye a desarrollar la confianza interpersonal, normas de reciprocidad y otras competencias para ejercer ciudadanía democrática son las experiencias que se tienen en la escuela. Entre otras cosas, ésta da a los estudiantes la oportunidad de expresar sus ideas, y con ello de aprender a valorar la libertad de

<sup>2</sup> R. Putnam. "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America", en *Political Science and Politics*, 27, núm. 4, diciembre de 1995: 667.

<sup>3</sup> T. Power y M. Clark. "Does Trust Matter?", en R. Ai Camp, R., *op. cit.*: 59.

pensar por cuenta propia y de respetar el derecho de los demás a hacer lo mismo. En la encuesta mencionada anteriormente a estudiantes de 15 años, casi la mitad de los latinoamericanos señalan que los maestros dan a los alumnos la oportunidad de expresar su opinión.

**CUADRO 6**  
**Porcentaje de estudiantes que indican con qué frecuencia “Los maestros dan a los alumnos oportunidades de expresar su opinión” en varios países hacia el año 2000**

<i>País</i>	<i>El profesor da a los alumnos oportunidades de expresar su opinión</i>				
	<i>Nunca</i>	<i>En algunas lecciones</i>	<i>En la mayoría de las lecciones</i>	<i>En cada lección</i>	<i>No contestó</i>
Argentina	8%	22%	20%	45%	5%
Brasil	5%	22%	27%	44%	2%
Chile	6%	22%	23%	48%	1%
México	2%	17%	24%	52%	5%
Perú	3%	17%	26%	49%	5%
Alemania	11%	25%	27%	35%	1%
Canadá	5%	20%	31%	42%	1%
Corea	15%	40%	27%	16%	1%
España	8%	27%	26%	37%	1%
Estados Unidos	7%	20%	25%	41%	7%
Francia	10%	28%	27%	34%	2%
Japón	10%	27%	28%	31%	5%
OECD Promedio	7%	24%	29%	38%	2%

Fuente: <http://pisaweb.hacer.edu/au/oced/> (accesado el 18 de septiembre de 2003).

Dada la importancia de la educación para desarrollar competencias ciudadanas, es claro que el progreso logrado en América Latina en aumentar la escolarización de la población ha contribuido a construir una base más amplia de ciudadanos preparados para ejercer la ciudadanía. Los grupos más jóvenes de la población en todos los países latinoamericanos tienen mayores niveles de escolaridad que los de más edad, y esta ganancia intergeneracional ha sido mayor entre las mujeres y en zonas rurales, como se muestra en el cuadro 7.

### CUADRO 7

#### Años promedio de escolaridad alcanzados por varios grupos de población hacia el año 2000

	Población de 15 a 24 años de edad				Población de 25 a 59 años de edad			
	Urbana		Rural		Urbana		Rural	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina, 2000	9.7	10.5			10.2	10.3		
Bolivia, 2000	10.3	9.9	6.9	5.7	10.6	8.8	5.0	2.9
Brasil, 1999	7.2	7.9	4.4	5.4	6.9	7.1	3.2	3.4
Chile, 2000	10.6	10.7	8.7	9.2	11.0	10.6	6.7	6.8
Colombia, 1999	9.0	9.3	6.2	6.8	8.9	8.4	4.7	4.9
Costa Rica, 2000	8.4	8.8	6.8	7.1	9.1	9.0	6.4	6.3
Ecuador, 2000	9.7	10.0	7.0	7.2	9.9	9.6	5.7	5.3
El Salvador, 2000	9.1	9.1	5.7	5.7	8.9	7.8	3.7	2.9
Guatemala, 1998	7.6	7.5	4.1	3.1	7.2	5.8	2.4	1.4
Honduras, 1999	7.3	7.8	4.7	5.1	7.6	7.1	3.5	3.6
México, 2000	9.8	9.7	7.6	7.4	9.5	8.6	5.6	5.0
Nicaragua, 1998	7.2	7.8	3.8	4.6	7.4	6.6	3.2	3.2
Panamá, 1999	9.8	10.3	7.6	8.4	10.4	10.5	6.9	7.2
Paraguay, 1999	9.5	9.4	6.4	6.5	9.6	9.0	5.0	4.5
Perú, 1999	10.2	10.2	7.5	6.9	10.9	9.5	5.7	3.6
Rep. Dominicana, 2000	8.8	9.9	6.3	7.2	8.9	8.9	5.2	5.0
Uruguay, 2000	9.0	9.9			9.0	9.4		
Venezuela, 2000	8.2	9.3			8.1	8.5		

**Fuente:** Encuestas de hogares realizadas en cada país. Datos procesados por la Comisión Económica de América Latina y el Caribe. *Social Panorama of Latin America 2001-2002*, Santiago, ONU, cuadros 30 y 31. Los datos de Argentina corresponden sólo al Gran Buenos Aires. Los datos para Paraguay urbano se refieren sólo a Asunción.

En este cuadro se comparan los años promedio de escolaridad alcanzados entre quienes tienen de 15 a 24 años y los correspondientes a quienes tienen entre 25 y 59 años. Es claro que la escolaridad creció más entre las mujeres, y en las zonas rurales más que en las urbanas. Los niveles de escolaridad de los hombres que viven en zonas urbanas —el grupo con los más altos niveles de escolaridad entre quienes tienen de 25 a 59 años— son semejantes a los de los jóvenes en este grupo. En comparación, para las mujeres que viven en zonas urbanas, el grupo más joven tiene en promedio 0.7 años más de escolaridad. Los hombres jóvenes que viven en zonas rurales tienen 1.4 años más de escolaridad que el grupo de mayor edad, y las mujeres jóvenes que viven en zonas urbanas tienen 2 años más de escolaridad que las que se encuentran en el grupo de más edad.

A pesar de la importante expansión alcanzada en la escolaridad de la población durante las últimas décadas del siglo XX, los niveles

educativos en América Latina son aún bajos con relación a los de los países de la OECD. En Brasil, por ejemplo, 63% de la población de 25 a 59 años ha completado apenas educación primaria o menos, con sólo un 13% más que ha logrado el primer nivel de la escolarización secundaria. En Chile, 31% de la población tiene educación primaria o menos y 26% el primer nivel de educación secundaria. En México, las cifras respectivas son 50% y 21%; en Perú, 47% y 7% y en Uruguay, 53% y 16%. Estas cifras contrastan con los promedios para la OECD de sólo 16% con escolarización primaria o menos y de 20% con educación secundaria. En Canadá, estas cifras son de 7% y 13% y en Estados Unidos, 5% y 8%. En otras palabras, un promedio de tres de cada cinco personas en los países de la OECD han alcanzado al menos el nivel superior de la educación secundaria (bachillerato), y en el caso de Canadá y Estados Unidos, cuatro de cada cinco personas han logrado este nivel, en comparación con una de cada cinco personas en México y Brasil, una y media de cada cinco en Uruguay y dos de cada cinco en Chile y Perú.<sup>4</sup> Detrás de estos bajos niveles de escolaridad promedio de la población latinoamericana se esconden profundas disparidades en las oportunidades educativas de distintos grupos sociales.

Quienes no acceden a completar la educación básica, y por lo tanto a los niveles superiores de educación, son los más pobres. El cuadro 8 presenta información sobre la probabilidad de que estudiantes de distintos grupos de ingreso estén matriculados en sexto y noveno grados en varios países de América Latina. ¿Cuáles son las oportunidades de salir de la pobreza en América Latina sin educación secundaria en el siglo XXI?

Como resultado de que las brechas en la oportunidad de ingresar y proseguir en la escuela aumentan a medida que los estudiantes avanzan en sus trayectorias educativas, son los hijos de los pobres quienes tienen menor probabilidad de alcanzar niveles superiores de educación. Distintos grupos étnicos viven también profundas diferencias en la oportunidad de alcanzar niveles superiores de escolaridad. En Brasil, por ejemplo, las personas blancas de 25 a 60 años tienen, en promedio, siete años más de escolaridad que los afro-brasileños

---

<sup>4</sup> OECD. *Knowledge and Skills for Life*. Organization for Economic Cooperation and Development, París, OECD, 2001: 43.

que tienen sólo cuatro años de escolaridad. En Guatemala, las personas indígenas tienen dos años de escolaridad en promedio, en comparación con más de cinco años entre quienes no son indíge-

**CUADRO 8**  
**Probabilidad de estar matriculado en varios niveles y de haber alcanzado sexto y noveno grados a la edad de 15-19 para distintos grupos de ingreso**

<i>País</i>	<i>Más ingresos 20%</i>	<i>40% de ingresos medios</i>	<i>Menores ingresos 40%</i>	<i>20% más rico/40% más pobre</i>
<i>Proporción de quienes estuvieron matriculados alguna vez entre los que tienen 12 años</i>				
Bolivia, 1997	0.99	0.99	0.99	100%
Brasil, 1996	0.99	0.99	0.92	108%
Colombia, 2000	0.99	0.99	0.96	103%
República Dominicana, 1996	0.99	0.97	0.88	113%
Guatemala, 1999	1	0.97	0.87	115%
Haití, 1995	0.9	0.93	0.69	130%
Nicaragua, 1998	0.99	0.96	0.79	125%
Perú, 2000	1	1	0.99	101%
<i>Proporción de quienes están matriculados en la escuela a la edad de 12 años</i>				
Bolivia, 1997	0.98	0.98	0.85	115%
Brasil, 1996	0.99	0.99	0.92	108%
Colombia, 2000	0.99	0.95	0.83	119%
República Dominicana, 1996	1	0.98	0.92	109%
Guatemala, 1999	0.78	0.99	0.85	92%
Haití, 1995	0.87	0.91	0.65	134%
Nicaragua, 1998	0.97	0.91	0.72	135%
Perú, 2000	0.99	0.99	0.94	105%
<i>Proporción de quienes han aprobado sexto grado (edad 15 a 19 años)</i>				
Bolivia, 1997	0.93	0.89	0.55	169%
Brasil, 1996	0.81	0.69	0.33	245%
Colombia, 2000	0.92	0.88	0.52	177%
República Dominicana, 1996	0.88	0.76	0.47	187%
Guatemala, 1999	0.91	0.6	0.22	414%
Haití, 1995	0.6	0.36	0.1	600%
Nicaragua, 1998	0.9	0.73	0.32	281%
Perú, 2000	0.98	0.96	0.77	127%

## CUADRO 8 (continuación)

	Proporción de quienes han aprobado noveno grado (edad 15 a 19 años)			
Bolivia, 1997	0.55	0.46	0.21	262%
Brasil, 1996	0.38	0.28	0.08	475%
Colombia, 2000	0.73	0.61	0.25	292%
República Dominicana, 1996	0.64	0.4	0.14	457%
Guatemala, 1999	0.65	0.21	0.03	2167%
Haití, 1995	0.31	0.11	0.02	1550%
Nicaragua, 1998	0.55	0.28	0.06	917%
Perú, 2000	0.85	0.71	0.32	266%

**Fuente:** World Bank. *Educational Attainment and Enrollment Around the World*. <http://www.worldbank.org/research/projets/edattain/edattain.htm> (accesado el 24 de septiembre de 2003).

nas. En Perú, las personas indígenas tienen menos de seis años de escolaridad en promedio, en comparación con más de nueve años entre quienes no son indígenas. En Bolivia, los pueblos indígenas tienen cuatro años de escolaridad, comparados con nueve años de escolaridad entre los no indígenas.<sup>5</sup> Tan preocupante como estas brechas en los niveles educativos entre distintos grupos étnicos y raciales es su persistencia, a pesar del incremento en la escolaridad de una generación a otra. En Brasil, por ejemplo, la diferencia de escolaridad entre una persona blanca y sus pares mulatos o negros se ha mantenido durante los últimos 50 años.<sup>6</sup>

Una encuesta llevada a cabo en 1998 entre 3 396 adultos en Costa Rica y Chile y México demuestra claras diferencias en las oportunidades de acceso a la educación de las personas blancas, morenas y mulatas, diferencias que son muy superiores en México que en Costa Rica o Chile. Así, en México entre las personas blancas, 22% tenía entre uno y seis años de escolaridad, 32% educación secundaria y 41% educación universitaria. Entre las personas morenas, las cifras respectivas eran 36% con educación primaria, 38% con secundaria y 24% con educación universitaria. Entre las personas indígenas 53% tenía alguna educación primaria, 30% secundaria y 11% educación universitaria. Es decir, la probabilidad de tener

<sup>5</sup> IDB. *Measuring Social Exclusion: Results from Four Countries*, citado en PREAL. *Quedándonos Atrás. Un informe del progreso educativo en América Latina*, Washington, D. C., PREAL, 2001: 10.

<sup>6</sup> R. Henriques. *Raça e Gênero nos Sistemas de Ensino: Os limites das políticas universalistas em educação*, Brasília, UNESCO, 2002.

educación universitaria era cuatro veces mayor para una persona blanca que para una persona mulata y dos veces mayor que para una persona indígena. En Costa Rica, en cambio, la probabilidad de tener educación universitaria era dos veces más alta para una persona blanca que para una persona mulata o morena, y en Chile la probabilidad de tener educación universitaria era la misma para una persona blanca que para una morena y tres veces superior que para una persona mulata.<sup>7</sup>

**CUADRO 9**  
**Porcentaje de adultos por nivel más alto de educación alcanzado para distintos grupos raciales en 1998**

Educación	Color de Piel			Proporción	Proporción
	Blancos	Morenos	Mulatos	Moreno/ Blanco	Mulato/ Blanco
<b>México</b>					
Primaria	22	36	53	1.64	2.41
Secundaria	32	38	30	1.19	0.94
Superior	41	24	11	0.59	0.27
<b>Costa Rica</b>					
Primaria	50	54	54	1.08	1.08
Secundaria	26	22	23	0.85	0.88
Superior	18	10	7	0.56	0.39
<b>Chile</b>					
Primaria	35	38	50	1.09	1.43
Secundaria	38	38	40	1.00	1.05
Superior	26	24	9	0.92	0.35

**Fuente:** Basanez, Miguel y Pablo Paras. "Color and Democracy in Latin America", en Ai Camp, Roderic (ed.) *Citizen Views of Democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, 2001, pp. 139-153. \*

<sup>7</sup> *Ibid.*, cuadro 3: 145.

\* "La encuesta en la cual se basa este estudio tiene limitaciones porque el color fue determinado por el entrevistador y porque no se buscó representatividad nacional de la población indígena. Los entrevistadores fueron instruidos para clasificar el color de los entrevistados. Este tipo de clasificación resulta más fácil para los mayores contrastes de color. Se hace, sin embargo, más difícil para clasificar gradaciones claras de morenos. Bajo el término moreno se incluyen quienes fueron clasificados con ligera coloración (también llamados mestizos o ladinos), aquellos con coloración más oscura, indígenas o negros. Probablemente sea más confiable tomar sólo dos categorías para el análisis —blancos y morenos—" (Basanez y Paras, 2001: 144, trad. del autor).

Puesto que el acceso a los niveles superiores de educación es lo que califica para los empleos más productivos y mejor remunerados, la legitimidad misma de la democracia descansa en que el acceso a los mejores empleos esté abierto a aquéllos con las competencias necesarias y que las oportunidades de adquirir estas competencias estén abiertas a todos los jóvenes y no sólo a aquellos cuyos padres ocupen posiciones de mayor privilegio o estatus en la estructura social. En Brasil, por ejemplo, si bien 45% de la población se considera mulata o negra, estos dos grupos representan el 70% de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza o pobreza crítica.<sup>8</sup> La encuesta señalada anteriormente revela importantes diferencias en la percepción de distintos grupos raciales acerca de la escuela y, a su vez, varias diferencias en su percepción sobre la necesidad de priorizar la igualdad. Al evaluar su confianza en las escuelas, mientras que 50% de las personas blancas indicaron tener mucha confianza en éstas, sólo 41% de las personas morenas y mulatas expresaron la misma adhesión.<sup>9</sup> Probablemente relacionado en parte con estas diferencias en el acceso a servicios educativos de calidad, mientras que un mayor porcentaje de las personas morenas y mulatas (29%) consideraba la igualdad el derecho político más importante, sólo un 20% de las personas blancas señaló que este derecho político era más importante, reflejo tal vez de la diferente percepción de estos grupos de personas acerca de cuánta igualdad existe para ellos en cuanto a sus oportunidades.

Tanto la democracia como las economías modernas necesitan procesos abiertos donde sean el talento y el mérito los que permitan el acceso a empleos de alta productividad. Un estudio reciente sobre la procedencia educativa de los dirigentes empresariales y políticos en Chile revela la paradoja de que 82% de los dirigentes empresariales y 45% de los dirigentes políticos son egresados de escuelas privadas, aun cuando estas escuelas atienden sólo al 9% de la matrícula estudiantil (*Revista La Tercera*, Chile, 7 de junio de 2003: 3). Puesto que no hay evidencia que sugiera que en estas

---

<sup>8</sup> R. P. Barros, R. Henriques y R. Mendonça. "A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil", en R. Henriques (org.). *Desigualdades e Pobreza no Brasil*, Río de Janeiro, IPEA, 2000.

<sup>9</sup> M. Basanez y P. Paras. "Color and Democracy in Latin America", en R. Ai Camp, *op. cit.*: 139-153, cuadro 2, p. 141.



escuelas los estudiantes aprenden más, este hallazgo indica que hay serias imperfecciones en los mecanismos por los cuales la selección de líderes se corresponda con el talento de éstos.

Los bajos niveles de escolaridad de la población son apenas la punta más visible de un problema de profundas dimensiones y complejidad. Muy pocos de los estudiantes latinoamericanos han alcanzado, a la edad de 15 años, competencias de lectoescritura, matemáticas o científicas satisfactorias. Para regresar al estudio de la OCDE mencionado antes, menos del 1% de los estudiantes latinoamericanos de 15 años son capaces de contestar adecuadamente preguntas que requieren competencias de lectura sofisticadas, las cuales son vitales en economías basadas en el conocimiento, tales como comprender información difícil de encontrar en textos con los que se tiene poca familiaridad, o demostrar comprensión de la información presentada en dichos textos, o inferir qué información en dichos textos es relevante a una tarea de resolución de problemas. A la vez, sólo ese ínfimo porcentaje de estudiantes puede evaluar críticamente y formular hipótesis con base en conocimiento especializado o asimilar conceptos contrarios a las expectativas de sentido común. Hay que comparar estos bajísimos porcentajes de estudiantes que pueden leer con comprensión satisfactoria con 10% en promedio en la OCDE, o 17% de los estudiantes en Canadá y 12% en los Estados Unidos.<sup>10</sup> Al mismo tiempo, una gran cantidad de estudiantes latinoamericanos no tiene, a la edad de 15 años, competencias mínimas lectoras que les permitan identificar la idea principal en un texto. Mientras que en la OECD tan sólo 6% de los estudiantes no pudieron demostrar este nivel básico de comprensión lectora, este grupo alcanzó 23% en Argentina y Brasil, 20% en Chile, 16% en México y 54% en Perú.<sup>11</sup>

Otros estudios internacionales comparados acerca de niveles de logro académico muestran consistentemente que los estudiantes latinoamericanos obtienen los más bajos puntajes. Esto incluye un estudio de lectura realizado en 1989 en el que los estudiantes de Venezuela, que iniciaron su educación a comienzos de los ochenta, obtuvieron resultados entre los más bajos del mundo,<sup>12</sup> así como

<sup>10</sup> Véase OECD. *Knowledge and Skills for Life*, op. cit.

<sup>11</sup> OECD. *Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000*, Paris, OECD, 2003: 274.

<sup>12</sup> W. B. Elley. *How in the World do Students Read?*, Newark, Delaware, International Reading Association, 1992.

un estudio de matemática y ciencia llevado a cabo en 1991 en el que estudiantes brasileños, que igualmente iniciaron su educación a comienzos de los ochenta, obtuvieron desempeños inferiores a sus pares en Corea, Taiwán, España, Estados Unidos y Portugal.<sup>13</sup>

Un estudio comparado realizado por la UNESCO en 1998, acerca del desempeño estudiantil de muchachos de cuarto grado en 12 países latinoamericanos, es decir de estudiantes que iniciaron su escolarización en los noventa, muestra que los resultados son bastante parecidos en todos los países de la región, ya que las diferencias en los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de lectura y matemática entre los países fueron de menos de una desviación estándar.<sup>14</sup>

Los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes chilenos, colombianos y mexicanos que iniciaron su escolarización en la década de los ochenta son confirmados por el Tercer Estudio de Matemáticas y Ciencias (TIMSS). Este estudio, que evaluó el desempeño académico de estudiantes en 39 países del mundo en séptimo y octavo grados a comienzos de los noventa, muestra que sólo los estudiantes de Sudáfrica, con su larga historia de discriminación racial expresada en bajísimas oportunidades educativas en las escuelas para los jóvenes negros, tienen niveles de desempeño ligeramente más bajos que los estudiantes de Colombia. En una escala de 800 puntos, los alumnos colombianos de séptimo grado obtuvieron en promedio 369 puntos en matemáticas, comparados con un promedio en el conjunto de los 39 países de 484 puntos, y con un promedio de 476 puntos en Estados Unidos y de 494 puntos en Canadá.<sup>15</sup> Los resultados en la prueba de ciencias de octavo grado fueron igualmente bajos, promediando 411 puntos entre los estudiantes colombianos, con relación a un promedio de 516 para el conjunto de los países. De nuevo sólo los estudiantes de Sudáfrica obtuvieron puntajes inferiores a los logrados por estudiantes colombianos.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Educational Testing Service, *The International Assessment of Educational Progress: Learning Mathematics*, Princeton, N. J., ETS, 1992.

<sup>14</sup> UNESCO-OREALC. *Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grados*. Santiago, UNESCO, 1998.

<sup>15</sup> A. Beaton, I. Mullis, M. Martin, E. González, D. Kelly y T. Smith. *Mathematics Achievement in the Middle School Years: IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMSS)*, International Association for the Evaluation of Educational Achievement, Chestnut Hill, MA, Boston College, 1996: 23.

<sup>16</sup> *Ibid.*: 23.

Colombia comparte estos bajos niveles de desempeño de sus estudiantes con otros países latinoamericanos que participaron en dicho estudio, como Chile y México. México se retiró al conocer los resultados preliminares que indicaban que sus estudiantes tenían desempeños que se encontraban entre los más bajos del mundo. Chile participó en una segunda administración de este estudio, obteniendo promedios de 392 en matemáticas y 420 en ciencias, muy por debajo del promedio internacional en esta segunda administración de 487 y 488, respectivamente.<sup>17</sup>

Son los estudiantes pobres, los que viven en aldeas rurales y los indígenas y mulatos quienes tienen los más bajos niveles de aprendizaje y, en consecuencia, los que poseen menores oportunidades de acceder a la escuela secundaria y a la universidad. Como he señalado, es el acceso a estos niveles educativos superiores el que permite desarrollar más confianza interpersonal, mayores actitudes democráticas y competencias que brindan más oportunidad de acceso a empleos productivos.

Lograr que los hijos de los pobres tengan acceso a la secundaria y a la universidad y que estén preparados para desempeñarse con éxito en estos niveles es uno de los principales desafíos de la educación, habida cuenta que es el nivel educativo de los padres uno de los factores que más inciden en el desempeño educativo de las personas, tanto en los años de escolaridad que alcanzan como en el aprovechamiento escolar. El desempeño escolar de los estudiantes, y su capacidad de alcanzar niveles superiores de escolaridad, dependen del apoyo que reciban de sus familias y de sus maestros. Para aquellos estudiantes que son los primeros en sus familias en acceder a un nivel educativo, tener buenos maestros es mucho más importante que para aquellos que tienen en casa quienes comprenden lo que se espera de ellos en la escuela, pueden conectar las demandas de un curso en particular con la trayectoria educativa futura de los estudiantes y pueden apoyar a los niños a integrar

---

<sup>17</sup> Ina V.S. Mullis, Michael O. Martin, Eugenio J. González, Kelvin D. Gregory, Robert A. Garden, Kathleen M. O'Connor, Steven J. Chrostowski, Teresa A. Smith. TIMSS 1999 International Mathematics Report. Finding from IEA's Repeat of the Third International Mathematics and Science Study at the Eighth Grade. December 2000. Boston College. Lynch School of Education. International Study Center.

los pequeños logros y fracasos diarios asociados a la cotidianidad de la escuela en un plan de largo plazo, para lograr las aspiraciones personales y profesionales del estudiante. Los buenos maestros para estos jóvenes son aquellos que pueden situar su práctica en el contexto de las necesidades y perspectivas de esos estudiantes concretos. Son quienes pueden no sólo presentar contenidos educativos con claridad y en formas que los estudiantes puedan integrarlos al conjunto de significados que forman parte de su experiencia, sino que además pueden atender a sus estudiantes como personas integrales, comprendiendo y abordando sus necesidades de desarrollo emocional y social; pueden ayudarlos explícitamente a construir elevadas aspiraciones sobre su propio futuro, a desarrollar marcos de referencia éticos para orientar sus vidas en el contexto de las comunidades y sociedades en las que están integrados y a construir un plan graduado de logros académicos y personales para satisfacer sus aspiraciones, superar las dificultades y obstáculos derivados de las carencias materiales y de las demandas propias de la vida en ambientes de pobreza.

Debido a que la educación es todavía un privilegio en América Latina, son muchos los estudiantes cuyos padres tienen bajos niveles de escolaridad. El cuadro 10 muestra el porcentaje de estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria cuyos tutores (la persona señalada como jefe de hogar) tienen distintos niveles de escolaridad. En Argentina, por ejemplo, entre los estudiantes que asisten a escuelas públicas en ciudades de más de un millón de habitantes, 15% de los alumnos tienen tutores que no han completado aún la primaria, con un 32% adicional que apenas la ha completado. Es decir, casi la mitad de los alumnos proceden de hogares donde matricularse más allá de la escuela primaria significaría ser la primera generación en lograr este nivel educativo. En Brasil, el porcentaje de alumnos cuyos tutores no han completado la educación primaria es 67% en escuelas públicas en ciudades grandes, y muy superior en zonas rurales (84%).

¿Cómo explicar la persistente desigualdad en los niveles de aprovechamiento escolar y en los niveles educativos que alcanzan estudiantes de distinto origen social?

Existen al menos tres explicaciones, muy populares en nuestros días, sobre los menores logros educativos de los hijos de los pobres.

**CUADRO 10**  
**Niveles de educación de los tutores de estudiantes**  
**de tercero y cuarto grados de primaria en varios países**  
**de América Latina en 1998 (porcentajes)**

	<i>Sin instrucción</i>	<i>Primaria incompleta</i>	<i>Primaria completa</i>	<i>Secundaria incompleta</i>	<i>Secundaria comp.</i>	<i>Superior incompleta.</i>	<i>Superior comp.</i>
<i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes. Escuelas públicas</i>							
Argentina	1%	14%	32%	15%	15%	9%	14%
Bolivia	1%	19%	19%	24%	23%	9%	6%
Brasil	14%	53%	9%	6%	12%	2%	4%
Chile	3%	36%	12%	26%	20%	2%	1%
Colombia	0%	27%	17%	30%	15%	4%	7%
Cuba	0%	2%	2%	7%	33%	22%	33%
Honduras	4%	32%	27%	9%	19%	7%	1%
México	0%	19%	25%	41%	8%	3%	4%
Perú	2%	15%	12%	27%	20%	13%	11%
Rep. Dominicana	0%	31%	12%	16%	19%	15%	8%
Venezuela	3%	18%	19%	26%	22%	4%	7%
<i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes. Escuelas privadas</i>							
Argentina	0%	2%	8%	9%	23%	19%	38%
Bolivia	0%	5%	3%	10%	20%	25%	36%
Brasil	1%	12%	9%	12%	24%	11%	32%
Chile	0%	7%	9%	22%	42%	8%	11%
Colombia	0%	14%	10%	25%	27%	12%	12%
Honduras	0%	5%	6%	9%	33%	22%	24%
México	0%	2%	11%	27%	19%	10%	32%
Perú	0%	1%	3%	11%	9%	21%	54%
Rep. Dominicana	0%	14%	9%	11%	16%	20%	29%
Venezuela		11%	9%	27%	22%	11%	20%
<i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes. Escuelas públicas</i>							
Argentina	1%	19%	27%	18%	18%	7%	9%
Bolivia	3%	27%	14%	24%	18%	8%	5%
Brasil	10%	59%	9%	7%	11%	2%	3%
Chile	1%	25%	14%	26%	24%	5%	6%
Colombia	4%	33%	16%	23%	17%	3%	4%
Cuba	3%	3%	3%	8%	31%	22%	30%
Honduras	13%	37%	24%	8%	14%	3%	1%
México	0%	31%	21%	29%	7%	5%	7%
Paraguay	1%	29%	23%	15%	16%	9%	7%
Perú	8%	25%	22%	16%	12%	7%	8%
Rep. Dominicana	4%	33%	12%	21%	15%	8%	7%
Venezuela	4%	23%	21%	23%	14%	9%	7%
<i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes. Escuelas privadas</i>							
Argentina	1%	5%	11%	12%	21%	18%	32%
Bolivia	5%	18%	13%	14%	19%	12%	18%
Brasil	3%	24%	6%	9%	30%	9%	19%
Chile	0%	10%	9%	19%	32%	9%	21%
Colombia	0%	12%	8%	19%	24%	13%	24%
Honduras	0%	23%	20%	10%	36%	7%	4%
México	0%	8%	7%	28%	17%	10%	30%
Paraguay	1%	13%	10%	12%	20%	20%	24%
Perú	3%	10%	10%	14%	19%	17%	27%
Rep. Dominicana	1%	35%	15%	16%	25%	5%	2%
Venezuela		14%	9%	15%	16%	15%	31%

**CUADRO 10 (Continuación)**

<i>Ciudades de menos de 2 500 habitantes (zonas rurales. Escuelas públicas)</i>							
Argentina	2%	27%	33%	12%	12%	5%	10%
Bolivia	6%	44%	22%	12%	11%	2%	3%
Brasil	13%	71%	8%	2%	4%	2%	1%
Chile	3%	40%	19%	16%	13%	4%	5%
Colombia	10%	44%	18%	14%	9%	3%	2%
Cuba	2%	7%	10%	13%	40%	15%	13%
Honduras	12%	55%	20%	6%	4%	1%	1%
México	0%	42%	24%	23%	5%	2%	4%
Paraguay	2%	46%	29%	12%	7%	2%	1%
Perú	12%	35%	24%	14%	9%	3%	4%
Rep. Dominicana	5%	49%	14%	14%	9%	5%	3%
Venezuela	10%	40%	22%	17%	9%	2%	2%

**Fuente:** Cálculos propios sobre datos recogidos por UNESCO-OREALC en la encuesta administrada a una muestra de escuelas para evaluar la calidad de la educación, 1998.

Éstas se centran en el funcionamiento del cerebro, en el papel de la familia y en la influencia del vecindario, de la comunidad y en que hay una base material, neurológica del funcionamiento mental, que no es igual en todas las personas; ésta es una reedición contemporánea del viejo adagio *lo que natura non da, Salamanca no lo presta*. Las explicaciones culturales sobre la influencia de la familia indican que los chicos están sólo una parte relativamente corta de sus vidas en las escuelas; el tipo de estimulación que reciben en casa, en la época crucial entre el nacimiento y el comienzo de la escolaridad, y en las horas en que no están en la escuela, son fundamentales en el desarrollo de habilidades cognoscitivas y en su desarrollo emocional y social. Finalmente, las explicaciones que hablan de la importancia del lugar de residencia destacan que las condiciones de vida en general, el tipo de actividades dominantes en la comunidad, los ejemplos, los incentivos que inciden sobre los estudiantes, juegan un papel en favorecer u obstaculizar el tipo de trabajo intelectual valorado por la escuela. Lo que ninguna de estas tesis explica es qué papel cumplen los maestros en la promoción del éxito escolar de los chicos. Al alejarse de la escuela, estas explicaciones sirven como profecías que se cumplen a sí mismas, perpetuando condiciones que hacen que los maestros, a pesar de las enormes esperanzas que en ellos depositan los chicos y sus familias, enseñen muy poco.

### III. LA IMPORTANCIA DE LA BUENA ENSEÑANZA

Los bajos niveles de aprendizaje de los estudiantes en las escuelas de América Latina, y los bajos porcentajes de estudiantes que completan la educación primaria y proceden a la secundaria se deben, en parte, a que la calidad de la enseñanza es deficiente, a pesar de que los profesores tratan de que sus estudiantes aprendan; es decir, que hacen lo mejor que saben y pueden hacer. El cuadro 11 muestra que existe un alto porcentaje de estudiantes de tercero y cuarto grados de primaria que no entienden lo que el maestro les explica; este porcentaje es mayor en las escuelas públicas que en las privadas y en las zonas rurales que urbanas.

**CUADRO 11**  
**Porcentaje de alumnos de tercero y cuarto grados de primaria que entienden lo que el maestro explica**

	<i>Entienden lo que el maestro explica</i>					
	<i>Todo</i>			<i>Algunas cosas</i>		
	<i>Algunas cosas</i>	<i>Nada</i>	<i>Todo</i>	<i>Algunas cosas</i>	<i>Nada</i>	
<i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes</i>						
	<i>Escuelas públicas</i>			<i>Escuelas privadas</i>		
Argentina	66%	33%	1%	69%	29%	2%
Bolivia	64%	33%	2%	69%	31%	0%
Brasil	46%	54%	1%	53%	46%	1%
Chile	46%	49%	4%	42%	56%	2%
Colombia	62%	36%	2%	62%	38%	0%
Cuba	90%	10%	0%	0%	0%	0%
Honduras	71%	27%	2%	66%	30%	3%
México	60%	39%	1%	66%	33%	1%
Perú	63%	35%	2%	56%	43%	1%
República Dominicana	67%	31%	2%	69%	30%	1%
Venezuela	65%	35%	1%	74%	26%	1%
<i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes</i>						
	<i>Escuelas públicas</i>			<i>Escuelas privadas</i>		
Argentina	61%	37%	2%	57%	41%	2%
Bolivia	65%	32%	2%	69%	30%	1%
Brasil	52%	47%	1%	53%	47%	0%
Chile	51%	47%	2%	50%	49%	1%
Colombia	62%	36%	2%	64%	35%	0%
Cuba	86%	13%	0%	0%	0%	0%
Honduras	64%	34%	2%	70%	30%	0%
México	62%	36%	1%	60%	40%	0%
Paraguay	74%	24%	2%	71%	28%	1%
Perú	64%	33%	3%	69%	30%	1%
Rep. Dominicana	63%	34%	3%	62%	31%	7%

**CUADRO 11 (Continuación)**

Venezuela	71%	26%	3%	61%	37%	1%
<b>Ciudades de menos de 2 500 habitantes (zonas rurales). Escuelas públicas</b>						
Argentina	57%	40%	3%			
Bolivia	60%	37%	4%			
Brasil	49%	49%	2%			
Chile	52%	45%	3%			
Colombia	54%	45%	1%			
Cuba	87%	13%	0%			
Honduras	68%	30%	2%			
México	60%	39%	1%			
Paraguay	63%	33%	4%			
Perú	53%	44%	3%			
Rep. Dominicana	63%	35%	2%			
Venezuela	62%	37%	1%			

**Fuente:** Cálculos propios sobre datos recogidos por UNESCO-OREALC en la encuesta administrada a una muestra de escuelas para evaluar la calidad de la educación, 1998.

¿Por qué aprenden tan poco en la escuela los estudiantes, a pesar de que les gusta asistir y de que perciben que los profesores hacen lo mejor que pueden y que saben? Sin duda ésta es una pregunta a cuya respuesta contribuyen múltiples factores en interacción. Uno podría decir que es la pobreza misma, que incide en la salud de los estudiantes, en su capacidad de concentración y en el tiempo del que disponen para estudiar. Es muy probable que en países con enormes niveles de pobreza, a veces en aumento, estas condiciones materiales de vida jueguen un papel importante en facilitar la disposición de los estudiantes a aprender. Pero reducir las explicaciones del fracaso escolar a condiciones extraescolares, si bien es consistente con una larga tradición en América Latina, sería probablemente inadecuado. Puesto que aun los estudiantes menos pobres aprenden relativamente menos que sus pares en otras naciones y que hay una amplia dispersión de los niveles de logro de los estudiantes más pobres, sugiero que hay condiciones propiamente educativas que contribuyen a los bajos resultados.

Atribuiría otro conjunto de explicaciones posibles para estos pobres resultados a la forma en que se toman las decisiones y se administran los programas en educación. El sector educativo ha servido, por mucho tiempo, para mantener estilos de gestión autoritarios, poco transparentes, cuando no francamente corruptos en la



utilización de los recursos públicos a expensas de los estudiantes. Es posible que la mala administración, el autoritarismo y el uso de los recursos educativos para fines privados hayan contribuido también en parte a las bajas capacidades de los estudiantes latinoamericanos.

Pero además de la pobreza y la mala gestión quisiera proponer que, en la búsqueda de alternativas para mejorar la educación, conviene comenzar por lo inmediato, invisible tal vez por evidente: la tarea del maestro. Cuando uno conversa con estudiantes y mira sus cuadernos y sus libros de texto encuentra pistas para explicar el fracaso de los sistemas educativos: expectativas bajas de logro en los planes y programas de estudio, en los libros de texto y en el currículo implementado en el aula; objetivos difusos, poco específicos; por parte de los docentes, pedagogías inefectivas para desarrollar competencias en los estudiantes, materiales instruccionales deficientes, condiciones en las escuelas que distraen de la tarea pedagógica, relaciones colegiadas en la escuela que no apoyan la dedicación a la tarea docente y mucho menos responden a las altas expectativas. Son éstos temas que podrían integrar una agenda de investigación que busque identificar cuáles son las condiciones en las que realmente se enseña y proponer opciones para mejorar la efectividad de las escuelas. Entre los factores cuya contribución es necesario investigar encontramos los niveles de exigencia del currículo, la calidad de los materiales educativos, los niveles de conocimiento de los profesores y sus técnicas pedagógicas, así como el clima instruccional en las escuelas y en el aula. Afortunadamente, existe ya en la región y fuera de ella abundante conocimiento derivado de investigación que puede servir para iniciar acciones de reforma, al tiempo que se profundiza el conocimiento existente realizando estudios y evaluaciones específicos al contexto de cada país.

En un clima de emergencia, el sentido común o el buen sentido de los administradores puede fácilmente suplantar el conocimiento basado en investigación; no hay tiempo para detenerse demasiado a analizar las causas de los problemas, y estudiar allí donde hay vacíos en la comprensión; en cambio, sí hay prisa por iniciar la acción pues mañana es demasiado tarde. Hay dos riesgos asociados a este proceder. Un primero es que el sentido común refleje una visión parcial e incompleta de los hechos, en muchos casos, basados en teorías y supuestos no comprobados. En cierta forma, los deficientes logros de los sistemas educativos de la región ilustran

adónde conduce este tipo de improvisación y de desprecio por el conocimiento derivado de la investigación. Durante la década pasada, por ejemplo, muchos países en la región experimentaron con diversas maneras de descentralizar la gestión educativa, las escuelas, las entidades de gobierno local; a juzgar por los resultados en las comparaciones internacionales, estos experimentos reflejaron importantes vacíos conceptuales, se basaron en supuestos que los pobres resultados están lejos de validar. Un segundo riesgo es que, en ausencia de investigación, los debates sobre cómo mejorar la pedagogía reproduzcan debates ideológicos centenarios y un tanto estériles, que contribuyen a mantener las brechas entre quienes tienen responsabilidad por la gestión educativa y las comunidades académicas y de investigación. Ejemplos de estos debates seculares son si es mejor, por ejemplo, enseñar a los niños con el método silábico o global, debate bastante superado, por cierto, como resultado de la investigación más reciente sobre el tema; así también si son mejores las normales que las universidades, o si es mejor una filosofía pedagógica más abierta que una más estructurada. Ante la decepción de estas interminables controversias, que en ocasiones muestran mucha incapacidad para aterrizar discusiones de principios generales en recomendaciones concretas podría ocurrir que, bajo la urgencia de la emergencia, se echara mano de eslóganes, de reformas de moda en países vecinos o de un nuevo populismo educativo: un nuevo currículo, nuevos libros, computadores para las escuelas o nuevas edificaciones escolares. Sin prejuizar si estos apoyos son o no necesarios, es difícil saber si serán suficientes sin conocer un poco más a fondo las razones por las cuales en el presente los niños no aprenden. En educación, a veces, condiciones que son necesarias para facilitar la buena enseñanza, no son suficientes. Es en descubrir el detalle donde la investigación puede ayudar a afinar el juicio de quienes toman decisiones de política. Por ejemplo, es fácil conocer que hay deficiencia de materiales instruccionales básicos en las escuelas de América Latina, como muestran los resultados de una encuesta administrada por los Ministerios de Educación y por la Oficina Regional de UNESCO en 1998, los que se presentan en el siguiente cuadro. Con toda probabilidad es difícil para los profesores enseñar en ambientes donde sus alumnos no tienen libros de texto, lápices o cuadernos. Pero el hecho de que

tengan estos materiales —una condición indispensable y básica— no es necesariamente suficiente para que los alumnos aprendan, para que los maestros enseñen mejor o para que los alumnos aprendan a pensar por cuenta propia o a leer con gusto. Países que han llevado adelante reformas basadas en proporcionar estos insumos, en hacer talleres para profesores, en priorizar la atención a las escuelas con los más bajos rendimientos y en dar a las familias amplia libertad de elección sobre dónde educar a sus hijos promoviendo la matrícula en establecimientos privados, muestran en estas comparaciones internacionales resultados igualmente deplorables que los de sus vecinos.

**CUADRO 12**  
**Porcentaje de alumnos de tercero y cuarto grados de primaria que tienen materiales básicos de aprendizaje**

	Libro de				Libro de			
	Lenguaje	Matemática	Cuadernos	Lápices	Lenguaje	Matemática	Cuadernos	Lápices
<i>Ciudades de más de 1 millón de habitantes.</i>								
	<i>Escuelas públicas</i>				<i>Escuelas privadas</i>			
Argentina	56%	43%	82%	85%	84%	43%	83%	87%
Bolivia	76%	57%	82%	90%	90%	77%	83%	90%
Brasil	84%	82%	97%	96%	76%	67%	99%	96%
Chile	90%	89%	88%	86%	94%	86%	91%	88%
Colombia	70%	59%	88%	93%	79%	70%	89%	90%
Cuba	97%	96%	100%	98%	0%	0%	0%	0%
Honduras	75%	70%	81%	86%	79%	76%	83%	89%
México	96%	91%	95%	94%	100%	95%	99%	97%
Perú	55%	65%	80%	84%	84%	77%	84%	83%
República Dominicana	57%	57%	81%	89%	68%	62%	86%	91%
Venezuela	71%	73%	83%	80%	81%	60%	91%	89%
<i>Ciudades entre 2 500 y 1 millón de habitantes.</i>								
	<i>Escuelas públicas</i>				<i>Escuelas privadas</i>			
Argentina	58%	44%	85%	88%	73%	38%	89%	87%
Bolivia	60%	44%	78%	89%	76%	68%	84%	92%
Brasil	85%	82%	97%	96%	93%	75%	97%	96%
Chile	93%	88%	90%	88%	95%	86%	93%	90%
Colombia	67%	54%	85%	91%	84%	78%	94%	93%
Cuba	97%	94%	100%	99%	0%	0%	0%	0%
Honduras	76%	78%	80%	87%	68%	64%	90%	87%
México	94%	89%	95%	94%	98%	94%	98%	98%
Paraguay	76%	72%	85%	88%	87%	78%	91%	93%
Perú	48%	53%	82%	89%	62%	62%	80%	85%
República Dominicana	57%	60%	82%	88%	63%	47%	64%	73%
Venezuela	76%	80%	91%	91%	84%	81%	86%	90%
<i>Ciudades de menos de 2 500 habitantes (zonas rurales). Escuelas públicas</i>								
Argentina	59%	51%	86%	88%				
Bolivia	45%	36%	84%	92%				
Brasil	92%	87%	97%	96%				
Chile	92%	87%	85%	90%				
Colombia	70%	67%	88%	94%				

**CUADRO 12 (Continuación)**

Cuba	98%	96%	99%	99%
Honduras	74%	75%	83%	90%
México	96%	93%	95%	96%
Paraguay	75%	68%	84%	82%
Perú	46%	46%	75%	85%
República Dominicana	53%	59%	77%	85%
Venezuela	70%	75%	85%	83%

**Fuente:** Cálculos propios sobre datos recogidos por UNESCO-OREALC en la encuesta administrada a una muestra de escuelas para evaluar la calidad de la educación, 1998.

Si todos los estudiantes más pobres, aquellos cuyos padres tienen más bajos niveles educativos, fuesen los de más bajos niveles de rendimiento escolar, o los que expresan que no entienden las explicaciones de sus maestros, sería difícil dilucidar en qué medida estos bajos niveles de aprovechamiento reflejan características de la enseñanza que reciben, o establecer diferencias en su capacidad de aprender. Sin embargo, existen estudiantes entre aquellos cuyos padres tienen más bajos niveles educativos que entienden las explicaciones de sus maestros y que obtienen altos resultados en pruebas que reflejan los contenidos del currículo. De la misma manera, los resultados sistemáticamente más bajos de los estudiantes latinoamericanos con relación a sus pares en otros países, sugieren que no son las diferencias entre los estudiantes, sino entre contextos de aprendizaje, las que explican estos bajos niveles de desempeño estudiantil. Entre los factores cuya contribución es necesario investigar están los niveles de exigencia del currículo, la calidad de los materiales educativos, los niveles de conocimiento de los profesores tanto como sus técnicas pedagógicas y el clima instruccional en las escuelas y en el aula. En un estudio reciente en el que participé para evaluar el impacto de las políticas educativas en la calidad de la educación en Chile, encontré que el nivel de exigencia del currículo de lectoescritura era bajo, que los profesores tenían poca claridad y especificidad en sus objetivos instruccionales, y que su pedagogía para enseñar a leer no correspondía con el conocimiento contemporáneo basado en el estudio de las formas más efectivas de realizar esta actividad.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> OECD. Chile, 2003.

En otro reciente estudio sobre los factores asociados al éxito escolar de los estudiantes mexicanos de primera generación, es decir de los de sexto grado cuyos padres y madres son analfabetos, encuentro que una proporción significativa de ellos tiene niveles de logro comparables a estudiantes cuyos padres tienen niveles educativos más altos. Si bien la proporción de estudiantes de primera generación que alcanza altos niveles de logro es menor que la de los demás, es importante constatar que algunos lo hacen (16% frente a 31% para el conjunto de los estudiantes) y sobre ello identificar qué factores explican los diferentes desempeños de estudiantes de primera generación. También encuentro que las prácticas docentes marcan una profunda diferencia entre aquellos estudiantes de primera generación que aprenden poco y los que aprenden a niveles comparables a estudiantes de origen social más alto, como muestra el cuadro 13.

**CUADRO 13**  
**Cómo hablan de sus experiencias escolares los estudiantes  
cuyas madres son analfabetas (porcentajes)**

	<i>Logro en una prueba de español</i>		<i>Brecha Bajo / alto rendimiento</i>
	<i>Bajo</i>	<i>Alto</i>	
Aprendo mucho en la escuela	60%	69%	115.00%
Mi maestra quiere que aprenda mucho	77%	90%	116.88%
Entiendo a mi maestra	43%	51%	118.60%
Cuando no entiendo mi maestra me ayuda	53%	64%	120.75%
Mi maestra contesta mis preguntas	48%	61%	127.08%
Las reglas en el aula son claras	39%	52%	133.33%
Peleamos mucho con mis compañeros	13%	9%	69.23%
Mi clase es agradable	74%	77%	104.05%
La tarea es interesante	82%	90%	109.76%
% Niñas	48%	55%	114.58%
% Que trabajan	26%	19%	73.08%
% Que han repetido grado	41%	33%	80.49%

**Fuente:** Basado en una prueba estandarizada de español y en cuestionarios administrados a una muestra nacional representativa de niños. Los alumnos de bajo rendimiento son aquellos que contestan nueve preguntas o menos correctamente en la prueba de 26 ítems, quienes representan la mitad de los 5 559 estudiantes cuyas madres son analfabetas. Los alumnos de alto rendimiento son aquellos que contestaron la mitad o más de las preguntas de la prueba correctamente, quienes representan 16% de los alumnos cuyas madres son analfabetas. Basado en F. Reimers. "When teachers teach well. Understanding the academic success of first generation students", trabajo presentado en la 46 conferencia anual de la Comparative and International Education Society, Orlando, Florida, del 6 al 9 de marzo de 2002.

En este estudio encuentro que la buena enseñanza logra mayores resultados con aquellos estudiantes cuyos padres tienen bajos niveles educativos; también que la buena enseñanza no es sólo el resultado de lo que hagan los maestros, sino de la confluencia de varios factores que hacen patente cómo un sistema facilita o no que los maestros enseñen bien. Estos factores incluyen la disponibilidad de materiales pedagógicos, la cultura de la escuela, el énfasis del director del centro en el aprendizaje de los chicos, y las expectativas del director y los docentes sobre las capacidades de los estudiantes.

Los estudiantes cuyos padres tienen más bajos niveles educativos, sin embargo, tienden a estar concentrados en centros donde no existen todos los elementos de este sistema simple. Como resultado, enseñar bien es más difícil y menos frecuente. Ésta es la explicación del alto fracaso educativo de los hijos de los pobres.

En México, de acuerdo con los resultados de la encuesta administrada por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Laboratorio Latinoamericano de Calidad de la Educación de la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe, la forma en que los maestros explican está fuera del alcance de 40% de los niños. Lo que es más grave, aquellos que menos entienden, están menos inclinados a pedir ayuda adicional al maestro. Al preguntar a los niños qué hacen cuando tienen dudas con una explicación, entre quienes entienden todo lo que el maestro explica, un porcentaje mayor le pregunta de inmediato, y entre quienes no entienden nada son muy pocos los que le preguntan de inmediato. Una proporción mucho mayor de los niños que no entienden las explicaciones de los profesores se apoya en sus compañeros o no hace nada. Esto sugiere que un área que los maestros podrían examinar son sus relaciones con sus estudiantes. ¿En qué medida son estas relaciones respetuosas del alumno? ¿Qué relaciones invitan al diálogo honesto, en las que el estudiante que no entiende siente que puede expresar con libertad que no ha comprendido?

Aparte de que un buen número de estudiantes no entiende las explicaciones de los profesores y de que entre quienes menos entienden es menor la inclinación a compartir con los profesores la necesidad de ayuda adicional, las lecturas que hacen los maestros no son estimulantes para los alumnos.

**CUADRO 14**  
**Porcentaje de estudiantes de tercero y cuarto grados en México que piden aclaración de sus dudas por cuanto entienden las explicaciones de los maestros en 1998**

<i>En caso de duda</i>	<i>Entienden lo que el maestro explica</i>		
	<i>Todo</i>	<i>Algunas cosas</i>	<i>Nada</i>
Pregunta de inmediato	78%	65%	43%
Pregunta después	8%	11%	15%
Espera siguiente clase	5%	7%	13%
Pregunta a otros	4%	10%	13%
No pregunta	5%	7%	15%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación).

Al preguntarles qué es lo que más les gusta de la escuela, menos de una cuarta parte de los estudiantes mencionó como primera opción las lecturas de los profesores, y un 14% adicional dijo que aprender, mientras que un 60% señaló el deporte. En escuelas rurales, un porcentaje menor de estudiantes mencionó el deporte como lo más atractivo de la escuela.

**CUADRO 15**  
**Porcentaje de estudiantes de tercero y cuarto grados en México que indican cuales son las actividades que más les gustan en la escuela**

	<i>Deporte</i>	<i>Lecturas del maestro</i>	<i>Jugar</i>	<i>Aprender</i>	<i>Vacaciones</i>
Mega-público	68%	9%	7%	14%	2%
Mega-privado	68%	10%	9%	9%	4%
Urbano-público	55%	22%	9%	12%	2%
Urbano-privado	61%	12%	11%	12%	3%
Rural	48%	25%	11%	14%	2%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación). Estrato Mega ciudad se refiere a ciudades con más de 1 millón de habitantes. Urbano se refiere a ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

Las dificultades para desarrollar buenas competencias lectoras que resultan de las deficientes explicaciones de los profesores y del pobre estímulo que ofrecen sus lecturas, se ven agudizadas por las limitadas oportunidades que tienen de leer fuera de la escuela. Esto a pesar de que la gran mayoría de los estudiantes tienen libros de texto de lectura y cuadernos, lo cual indica que el desafío radica en las prácticas de utilización de materiales disponibles más que en su disponibilidad.

Al preguntar a los estudiantes qué habían leído la semana anterior a la encuesta, sólo tres de cada cinco indicaron que habían leído un libro, uno de cada cinco que había leído historietas y un porcentaje similar que había leído periódicos. Más de un 10% de los niños, y un 17% en escuelas privadas, indicó que no había leído nada la semana anterior a la administración de la encuesta.

### **CUADRO 16**

#### **Porcentaje de niños que indica que realizó diversos tipos de lectura la semana anterior a la encuesta en México**

	<i>Leyó un libro en la semana</i>	<i>Leyó historietas en la semana</i>	<i>Leyó el periódico en la semana</i>	<i>No leyó nada</i>
Mega-público	51%	19%	19%	13%
Mega-privado	32%	19%	12%	17%
Urbano-público	62%	21%	26%	10%
Urbano-privado	50%	20%	18%	17%
Rural	60%	19%	24%	11%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación). Estrato Mega ciudad se refiere a ciudades con más de 1 millón de habitantes. Urbano se refiere a ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

Las limitadas oportunidades para leer se relacionan también con la carencia de materiales de lectura en los hogares de los niños y con la infrecuente práctica de que los padres lean a los niños. En la mitad de los hogares de estudiantes de escuela públicas hay menos de 10 libros para leer. Esta carencia de materiales de lectura hace tremendamente importante el programa nacional de libros de texto y los programas que proporcionan materiales de lectura a las escue-



las. Como muestra el cuadro 12, México es, junto con Cuba, el país en América Latina donde el mayor porcentaje de niños tiene libros de texto en lenguaje, en todos los tipos de escuela. Esto refleja un importante éxito de la política educativa mexicana para garantizar materiales básicos de aprendizaje.

**CUADRO 17**  
**Cantidad de libros que los estudiantes indican que hay en sus casas en México**

	<i>Cantidad de libros en casa</i>			
	<i>No hay</i>	<i>Menos de 10</i>	<i>De 10 a 50</i>	<i>Más de 50</i>
Mega-público	14%	41%	34%	11%
Mega-privado	1%	25%	41%	34%
Urbano-público	21%	50%	20%	8%
Urbano-privado	2%	28%	40%	29%
Rural	29%	50%	15%	6%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación). Estrato Mega ciudad se refiere a ciudades con más de 1 millón de habitantes. Urbano se refiere a ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

**CUADRO 18**  
**Respuesta de los padres a la pregunta de si acostumbraba leer al niño cuando pequeño**

	<i>Acostumbraba leerle al niño cuando pequeño</i>				
	<i>Casi diario</i>	<i>Más de 1 vez al mes</i>	<i>1 vez al mes</i>	<i>2 a 3 veces al año</i>	<i>Casi nunca</i>
Mega-público	17%	30%	17%	16%	19%
Mega-privado	25%	38%	9%	14%	14%
Urbano-público	24%	30%	13%	13%	20%
Urbano-privado	34%	34%	10%	12%	10%
Rural	29%	28%	12%	11%	20%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación). Estrato Mega ciudad se refiere a ciudades con más de 1 millón de habitantes. Urbano se refiere a ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

Finalmente, si bien hay una tercera parte de los padres que indican haber acostumbrado leer a los niños cuando pequeños, hay un porcentaje igualmente importante que les lee mucho más esporádicamente; esto genera brechas en el desarrollo de competencias prelectoras desde temprana edad.

En síntesis, la pedagogía que utilizan los maestros en las escuelas primarias en México no es efectiva para que una tercera parte de los estudiantes comprendan. La mayoría no encuentra estimulantes las lecturas que hacen sus profesores. Esto hace que los ambientes escolares sean débiles para promover el interés por la lectura y el desarrollo de habilidades lectoras efectivas. Esto se ve agravado por los pocos materiales de lectura que existen en los hogares de muchos estudiantes, lo cual hace tremendamente importante la exitosa política de provisión de libros de texto a todos los niños. Son pocos los estudiantes cuyos padres acostumbraban a leerles cuando pequeños.

#### **IV. EL CLIMA SOCIAL Y AFECTIVO EN LA ESCUELA NO ENSEÑA A RESPETAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DEMÁS Y A CONFIAR EN ELLOS**

Las débiles competencias pedagógicas de los profesores se reflejan no sólo en su incapacidad para desarrollar competencias lectoras en todos los estudiantes, sino en su incapacidad para crear climas instruccionales respetuosos, donde los estudiantes adquieran habilidades interpersonales fundamentales para la convivencia democrática. Como señalé anteriormente, una de las disposiciones esenciales para la vida en democracia es la capacidad de confiar en los demás. Maestros que establecen un clima instruccional respetuoso, que respetan a sus alumnos y que les enseñan a respetarse unos a otros, contribuyen a que los estudiantes aprendan a confiar en los demás. En la encuesta mencionada, por el contrario, un porcentaje elevado de los estudiantes —una tercera parte— indicó que no confiaba en sus profesores.

Igualmente, al preguntar a los estudiantes por sus relaciones con los compañeros, una gran mayoría indica que los compañeros molestan, y una tercera parte señala que tiene peleas constantes con

sus compañeros. A pesar del deficiente clima social de las escuelas la mayoría de los estudiantes dicen tener buenas amistades entre algunos de sus compañeros.

**CUADRO 19**  
**Porcentaje de estudiantes que indican tener confianza en el maestro en México**

	<i>Confianza en el maestro</i>		
	<i>Si</i>	<i>A veces</i>	<i>No</i>
Mega-público	22%	41%	37%
Mega-privado	27%	50%	24%
Urbano-público	28%	42%	30%
Urbano-privado	17%	48%	35%
Rural	26%	41%	33%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación). Estrato Mega ciudad se refiere a ciudades con más de 1 millón de habitantes. Urbano se refiere a ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

**CUADRO 20**  
**Porcentaje de estudiantes que indican que sus compañeros molestan, que tienen peleas constantes y buenas amistades en la escuela**

	<i>Los compañeros molestan</i>	<i>Peleas constantes</i>	<i>Buenas amistades</i>
Mega-público	86%	32%	86%
Mega-privado	84%	20%	93%
Urbano-público	85%	29%	88%
Urbano-privado	84%	15%	91%
Rural	83%	30%	89%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación). Estrato Mega ciudad se refiere a ciudades con más de 1 millón de habitantes. Urbano se refiere a ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

Al preguntarles qué es lo que menos les gusta de la escuela, uno de cada cuatro estudiantes indicó que los compañeros y un 10% señaló que maestros y directores.

**CUADRO 21**  
**Respuesta de los estudiantes a la pregunta**  
**qué es lo que más les molesta de la escuela**

	<i>Compañeros</i>	<i>Maestros</i>	<i>Director</i>	<i>Aula</i>	<i>Patio</i>	<i>Otros</i>
Mega-público	26%	11%	13%	20%	16%	15%
Mega-privado	18%	7%	13%	21%	25%	17%
Urbano-público	27%	9%	9%	22%	21%	12%
Urbano-privado	19%	9%	10%	24%	19%	20%
Rural	28%	9%	8%	22%	23%	10%

**Fuente:** Cálculos propios de datos procedentes de la encuesta administrada por el Ministerio de Educación y la Oficina Regional de la UNESCO para América Latina y el Caribe (Laboratorio Latinoamericano de la Calidad de la Educación). Estrato Mega ciudad se refiere a ciudades con más de 1 millón de habitantes. Urbano se refiere a ciudades de menos de 1 millón de habitantes.

En síntesis, el clima en una proporción importante de escuelas en México es, a los ojos de estudiantes, deficiente desde el punto de vista de la convivencia. No hay respeto o hay demasiada violencia y malas relaciones interpersonales entre alumnos. Como consecuencia, es improbable que en escuelas con estas deficiencias en el clima social puedan desarrollarse habilidades y disposiciones fundamentales para vivir en democracia: la capacidad de respetar a otras personas, la posibilidad de valorar las diferencias como una fortaleza y la habilidad para negociar diferencias de forma pacífica y productiva. Es posible que estas dificultades sean más graves en las escuelas donde la calidad de la enseñanza sea más deficiente; estudiantes que se dan cuenta de que no aprenden y son poco estimulados por una enseñanza deficiente, a su vez tienen más probabilidad de construir ambientes sociales deteriorados. Pero también es posible que esta influencia se dé en la dirección inversa, culturas escolares deficientes desde el punto de vista del respeto recíproco, no son conducentes al trabajo intelectual productivo.

## **V. CÓMO FORTALECER LAS COMPETENCIAS PEDAGÓGICAS DE LOS MAESTROS Y DESARROLLAR FUERTES CULTURAS ESCOLARES DONDE EL RESPETO A LOS DEMÁS Y EL APRECIO POR LA LIBERTAD SEAN VALORES QUE SE REFLEJEN EN LAS RELACIONES COTIDIANAS**

El fortalecimiento de competencias pedagógicas, el aumento en los niveles de exigencia del currículo y la producción de materiales educativos de calidad requiere el esfuerzo conjunto y coordinado de diversos grupos, dentro y fuera de la escuela, así como la colaboración efectiva en el nivel local y en niveles superiores de administración educativa. Esta integración es esencial para crear un verdadero continuo de apoyo al aprendizaje, un continuo entre la escuela y el mundo fuera de la escuela, un continuo entre la escuela y los años anteriores al ingreso a la escuela, un continuo de excelencia entre un grado y otro y entre un nivel educativo y otro. Lograr este continuo, esta nueva cultura educativa, requiere más comunicación, integración y coordinación entre los actores de cada uno de estos espacios.

En la escuela es importante que los maestros comiencen a funcionar como equipos de trabajo, que colaboren con los directores, se comuniquen efectivamente, se respeten y modelen para sus estudiantes un clima democrático y de gestión grupal eficaz. Para que los maestros puedan hacer esto probablemente necesiten apoyo de otras instancias, apoyo e incentivos para desarrollar competencias pedagógicas y de trabajo en grupo, materiales pedagógicos para facilitar su tarea y esfuerzos, tanto como una relación con niveles superiores de administración que comuniquen claras expectativas y respeto hacia la profesión docente. Sólo los que experimenten un trato respetuoso de sus colegas y superiores podrán a su vez aprender a respetar a sus colegas y estudiantes; sólo quienes experimenten relaciones democráticas podrán construir climas democráticos en sus escuelas, sólo quienes comprendan que sobre ellos hay altas expectativas y esperanza podrán, a su vez, tener sobre sus estudiantes altas expectativas y esperanzas.

Para revitalizar la cultura de la escuela de forma que los maestros se sientan apoyados por sus colegas, y para que todos trabajen en la búsqueda de un propósito común, es necesario iniciar el trabajo

en equipo que se apoye en métodos de investigación-acción, donde equipos de maestros se reúnan a discutir los desafíos que confrontan sus estudiantes, a identificar sus causas y a establecer programas escolares de cambio y programas de autoformación. En América Latina, en la última década, se ha experimentado con múltiples programas piloto orientados a que los equipos docentes lleven a cabo formas diversas de diagnóstico y planeación de este tipo. El desafío en muchos casos es orientar estos esfuerzos de gestión escolar hacia el desarrollo de pedagogías más efectivas.

Es necesario entender el desarrollo profesional de los maestros como un proceso en el largo plazo, que resulta de la preparación académica, de las experiencias acumuladas a través de los años y de examinar sistemáticamente sus prácticas en el aula. Este proceso de largo plazo incluye oportunidades y experiencias que se planifican sistemáticamente.

Es importante que, en estas tareas de apoyo a la formación de equipos de docentes en la escuela, el trabajo de éstos se centre en las cuestiones de técnica pedagógica acerca de cómo enseñar mejor y en profundidad las habilidades fundamentales, como la lectoescritura, tanto como en conversaciones más profundas sobre los valores que debe reflejar la escuela y la manera de preparar a los estudiantes para vivir en democracia. Es conveniente que los maestros discutan de qué manera la organización de la escuela y las formas de relación entre profesores y estudiantes son en sí mismas poderosas lecciones morales. Es difícil enseñar a vivir en democracia si las relaciones en la escuela son autoritarias e irrespetuosas. El desarrollo de competencias para el respeto a la legalidad, a la vida de los demás, a las instituciones, requiere atención a tres áreas interrelacionadas: la construcción de ambientes democráticos en la escuela, la inclusión en el currículo de atención a los procesos para el desarrollo de competencias para la convivencia y, finalmente, la atención a la relación de los equipos docentes con comunidades y con administradores y supervisores. Es insuficiente tratar de desarrollar competencias para la convivencia en una asignatura específica, si éstas contradicen la cultura más amplia de la escuela. No tendrán efecto espacios aislados en el programa de estudio para desarrollar sensibilidad ciudadana si éstos están inmersos en culturas escolares autoritarias e irrespetuosas que contradigan en su

práctica los mensajes de estas asignaturas. Es necesario asegurar que las disposiciones y las destrezas para la vida en democracia se desarrollen simultáneamente en el currículo más explícito —en las asignaturas—, en el currículo más profundo de la escuela —reflejado en la forma en que se relacionan alumnos entre sí, alumnos y profesores— y en la manera como los equipos colegiados, a su vez, se relacionan con los padres y la comunidad escolar y con los supervisores escolares y otras instituciones de la localidad.

Los grupos de profesores en las escuelas que conversen sobre el modo de mejorar su práctica podrían discutir cómo preparar a los estudiantes para la vida, ayudarles a desarrollar destrezas que permitan desarrollar la capacidad de pensar por cuenta propia, el aprecio por la libertad y la capacidad para ejercerla con responsabilidad, la capacidad de apreciar la diversidad y las diferencias entre las personas, la capacidad de asociarse con los demás, la capacidad de valorar los derechos fundamentales de todas las personas, la capacidad de vivir saludablemente, de preservar el equilibrio ecológico y desarrollar capacidades sofisticadas de comunicación, así como de aprender continuamente. El desarrollo de estas capacidades es esencial para un proyecto de sociedad orientado a la libertad, a la democracia y a la justicia.

El currículo de las escuelas debe desarrollar competencias específicas para la vida en democracia. Como resultado de la pesada herencia autoritaria de la región, la mayoría de las escuelas son mudas con relación a qué hace falta para vivir en democracia. La mayoría ni siquiera enseña a los estudiantes cuáles son los derechos humanos contenidos en la declaración universal adoptada hace más de medio siglo por las naciones del mundo en la creación de la Organización de las Naciones Unidas. Como resultado, las escuelas producen analfabetos cívicos. Entre las competencias más importantes que las escuelas deberán desarrollar se encuentran las de poder negociar diferencias con otros, las de saber apreciar la diversidad como fortaleza, las de tener repertorios efectivos de comunicación interpersonal y grupal así como de logros de acuerdos. Los programas educativos deben explícitamente incorporar contenidos que desarrollen habilidades, disposiciones y valores que prefieran la resolución pacífica de conflictos a las alternativas, que reconozcan y valoren la diversidad de puntos de vista, que prefieran las formas

democráticas de organización a las formas autoritarias, que permitan construir una cultura cívica desde la escuela, donde el recurso a la argumentación razonada sobre la base de evidencia sea preferido como forma de lograr acuerdos y de persuadir a la imposición de dogmas de fe por unos grupos sobre otros.

Es factible apoyar a los maestros en la tarea de enseñar a los niños a leer y a desarrollar competencias cívicas. Existen experimentos en pequeña escala en la región y fuera de ella que permitirían a cada maestro conocer cómo desarrollar una clase efectiva en cada uno de estos temas. Hay programas que han demostrado ser efectivos desarrollando habilidades de lectoescritura (que combinan prácticas efectivas de la tradición que enfatiza el aprendizaje de los componentes de la lectura, el aprendizaje de letras, sílabas y fonemas, con la lectura de materiales interesantes y con actividades que motiven el interés por leer), currícula sobre derechos humanos, programas que promueven la lectura crítica de la prensa en comunidades marginadas. Una primera tarea es hacer un inventario de estos programas, catalogarlos y hacer este catalogo accesible a quien tenga interés. Una segunda es promover el desarrollo de materiales impresos de alta calidad que permitan apoyar a los maestros al implementar estos programas en el aula.

Ejemplos de sitios en la red donde hay catálogos de materiales para enseñanza de habilidades para la vida en democracia y para la resolución pacífica de conflictos desarrollados en otras latitudes son:

Civitas International [www.civnet.org](http://www.civnet.org)

International Bureau of Education [www.ibe.unesco.org/regional/diversity](http://www.ibe.unesco.org/regional/diversity)

Center for Social and Emotional Learning. [www.csee.net](http://www.csee.net)

Carácter Education Partnership. [www.character.org](http://www.character.org)

Creative Responses to Conflict [www.ccrccglobal.org](http://www.ccrccglobal.org)

Facing History and Ourselves [www.facinghistory.org](http://www.facinghistory.org)

Human Rights Education Association [www.hrea.org](http://www.hrea.org)

Fund for Global Awakening [www.ffga.org](http://www.ffga.org)

Peace Games [www.peacegames.org](http://www.peacegames.org)

Resolving Conflict Creatively [www.esrnational.org](http://www.esrnational.org)

Seeds of Peace [www.seedsofpeace.org](http://www.seedsofpeace.org)

Voices of Love and Freedom [www.naschools.org](http://www.naschools.org)

Workable Peace [www.workablepeace.org](http://www.workablepeace.org)



La tarea de desarrollar competencias cívicas en la escuela debe ser apoyada por acciones complementarias fuera de ella. Esto significa que debe haber varias cosas interrelacionadas. En primer lugar, que el diálogo sobre los propósitos a que ha de servir la educación, ha de ser abierto a la participación de la ciudadanía. Las políticas educativas han de ser concebidas reflejando la pluralidad de intereses legítimos en una sociedad moderna. En particular, es necesario identificar y desarrollar mecanismos para que los más pobres puedan participar en expresar sus preferencias con relación a los propósitos que tengan para la educación de sus hijos. En segundo lugar, es preciso que la administración de los sistemas educativos esté abierta al escrutinio público. Esto implica también el desarrollo de formas de colaboración con organizaciones de la sociedad civil, con organizaciones no gubernamentales, asociadas con las escuelas públicas en el mejoramiento de la oferta educativa. También desarrollar formas de participación de la comunidad en la gestión educativa más como forma de desarrollar capital social en el nivel local, que como estrategia para mejorar la efectividad pedagógica de los centros. La comunicación de educadores con el resto de la sociedad es fundamental para el logro de los objetivos más básicos de la escuela, que deberían de ser los de la sociedad. Es necesario cambiar la idea vieja y persistente de que se aprende a leer en primer grado, hay mucho que la educación inicial puede hacer para estimular el desarrollo de competencias prelectoras, hay mucho que los padres y otros familiares, incluidos hermanos mayores, pueden hacer para estimular el desarrollo de una cultura lectora. La creación de una cultura lectora es, sin duda, una tarea amplia que requiere el apoyo de múltiples grupos, de empresarios, de editoriales, de autoridades locales que creen bibliotecas públicas bien surtidas, de medios masivos de comunicación, y también de educadores. La escuela no puede tratar de formar buenos lectores en el contexto de una cultura que promueve el analfabetismo funcional.

La mejora de las condiciones de vida en América Latina descansa en parte en la profundización de la democracia, en la construcción de la comunidad, del tejido social, en el fortalecimiento de las capacidades asociativas y de la confianza interpersonal, así como en el aumento de las competencias individuales que hagan a las personas más eficaces y productivas. Las políticas educativas consistentes

con ese propósito tienen que ser necesariamente incluyentes, no pueden continuar manteniendo sistemas de *apartheid* educativo donde muchos aprenden muy poco. Además, se debe plantear una visión amplia del tipo de competencias necesarias para construir comunidades y sociedades democráticas. Hay competencias individuales necesarias para esto, como el desarrollar habilidades interpersonales en resolución de conflictos o el pensamiento moral. Hay experiencias que tienen que ser integradas en el currículo si la escuela ha de servir para formar ciudadanos que puedan ejercer prácticas democráticas en su vida cotidiana.

Estos cambios requerirán apoyo decidido al desarrollo profesional de los maestros y el fortalecimiento de la profesión docente. En el corto plazo las formas más importantes de mejoramiento serán las que ocurran en las escuelas. Pero hay que atender también al desarrollo de instituciones especializadas en mejoramiento. Hay aún mucho por hacer para que estos componentes del continuo educativo pasen a ser la vanguardia de la innovación y de la excelencia. En esta transformación de las instituciones formadoras de docentes sería deseable mantener el objetivo en desarrollar competencias pedagógicas que permitan construir culturas escolares que eduquen para vivir en libertad.