

MARIO WAISSBLUTH

EDUCACIÓN PARA EL SIGLO XXI

El desafío latinoamericano



Esta edición electrónica se distribuye gratuitamente con permiso del Fondo de Cultura Económica, concedido contractualmente al autor. Es una reproducción textual de la edición física cuyo ISBN es 978-956-289-173-8.

SECCIÓN DE OBRAS DE EDUCACIÓN Y PEDAGOGÍA

EDUCACIÓN PARA EL SIGLO XXI



Educación para el siglo XXI

El desafío latinoamericano

MARIO WAISSBLUTH



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ECUADOR

ESPAÑA - ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA

Primera edición, FCE Chile, 2018

Waissbluth, Mario

Educación para el siglo XXI. El desafío latinoamericano / Mario Waissbluth;
pról. de Cassio Luiselli Fernández. — Santiago de Chile: FCE, 2018

186 p.; 21 × 14 cm — (Colec. Educación y Pedagogía)

ISBN 978-956-289-173-8

1. Educación – América Latina – Historia 2. Educación – América Latina – Siglo XXI 3. Educación y Estado – América Latina – Siglo XXI 3. Innovaciones educativas – América Latina 4. Educación inclusiva I. Luiselli Fernández, Cassio, pról. II. Ser. III. t.

LC LA541

Dewey 370.1 W122e

Distribución mundial

© Mario Waissbluth

D.R. © 2018, Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Av. Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

www.fondodeculturaeconomica.cl

Comentarios: editorial@fcechile.cl

Teléfono: (562) 2594 4132

Fondo de Cultura Económica

Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México

www.fondodeculturaeconomica.com

Registro de Propiedad Intelectual N° 289.896

Coordinación editorial: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Cuidado de la edición: Carlos Decap

Diseño de portada: Macarena Rojas Libano

Diagramación: Gloria Barrios A.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ISBN 978-956-289-173-8

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	13
I. PROPÓSITO Y CONTEXTO	21
II. AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO	31
Desde el siglo xv al siglo xix: debacle civilizatoria	31
Del siglo xix al siglo xxi: sombras y algunas luces	34
El mundo en el siglo xxi y sus megatendencias	47
III. CONCEPTOS EDUCATIVOS TRANSVERSALES	53
¿Qué es educación de calidad y para qué la queremos?	53
Habilidades para el siglo xxi	57
¿Enseñar para aprobar el test?	59
Los propósitos de cualquier política educativa	64
La política educativa es un desafío político	70
Un desafío intersectorial y multidimensional	77
Un desafío sistémico	84
IV. EL RESCATE DE LOS NIÑOS Y JÓVENES	
COMO PRERREQUISITO	89
La importancia y gravedad del problema	89
Los orígenes del problema	91
Abordando un problema retorcido	94

V. EDUCACIÓN INICIAL: LA BASE	
DE LA PIRÁMIDE	109
La importancia vital de construir buenos cimientos	109
La realidad regional	114
Cambios radicales de estrategia para la base de la pirámide	116
VI. EDUCACIÓN ESCOLAR	125
Escuela, familia e inequidad de aprendizajes	126
La perniciosa segregación	131
La deserción escolar en secundaria	134
La discapacidad y las necesidades educativas especiales	136
Algunas lecciones internacionales	138
Disipando mitos	142
La tecnología en la escuela	145
Innovación pedagógica radical	147
Los profesores latinoamericanos	156
Directivos escolares: la ruta corta al Everest de la calidad	159
Las escuelas técnicas y de oficios	163
VII. RECURSOS FINANCIEROS	171
¿Cuánto gastan los países latinoamericanos en educación?	172
¿Cuánto debieran gastar?	174
Invertir también en cooperación	177
VIII. EPÍLOGO	181

Un ensayo es político —y políticamente útil, en cuanto humanizador y provocativo—, por su compromiso con los matices, su exploración de la contingencia, su espíritu de insatisfacción, su regocijo ante los supuestos cuestionados, por la doble hélice de temor y desconfianza —la fe y la duda— que estructura su ADN.

L. Jamison



El círculo de conocimientos que se adquiere en estas escuelas erigidas para las clases menesterosas, no debe tener más extensión que la que exigen las necesidades de ellas: lo demás no solo sería inútil, sino hasta perjudicial, porque, además de no proporcionarse ideas que fuesen de un provecho conocido en el curso de la vida, se alejaría a la juventud demasiado de los trabajos productivos.

Las personas acomodadas, que adquieren la instrucción como por una especie de lujo, y las que se dedican a profesiones que exigen más estudio, tienen otros medios para lograr una educación más amplia y esmerada en colegios destinados a este fin.

ANDRÉS BELLO

(Andrés de Jesús María y José Bello López).

Intelectual y humanista venezolano.

Maestro de Simón Bolívar.

Redactor del primer Código Civil.

Fundador y primer rector de la Universidad de Chile,

El Araucano, 1836



PRÓLOGO

EN AMÉRICA Latina, tal vez no exista ningún tema más urgente que el de la educación para enfrentar los enormes desafíos de este siglo, signado por el cambio tecnológico acelerado y la profundización de todo tipo de desigualdades. La educación puede ser el mejor antídoto contra la pobreza extrema y la desigualdad que flagelan y lastran a nuestra región desde hace siglos, que limitan su desarrollo y comprometen la calidad de la vida de sus niños y jóvenes. Pero hay más: la educación también resulta liberadora de la creatividad humana y, en los tiempos actuales, una condición necesaria para una vida plena y feliz. Si América Latina logra dar un paso decisivo y correcto en materia de educación, se habrá colocado en la ruta del verdadero desarrollo y podrá ir mucho más allá de las metas comprometidas en relación a los Objetivos del Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (ODS 2030).

En nuestros países hay, desde luego, progresos y mejoras educativas, pero como el mito de Sísifo, se avanza, y los rezagos también crecen, sobre todo porque el desafío de la actual revolución de la información y digitalización, exige más y más aptitudes y calificaciones que aquellos de la mera alfabetización y competencia numérica. Esto se complica por las brutales disparidades de ingreso y de todo tipo.

No encuentro alguien más calificado que Mario Weissbluth para darnos una visión de conjunto y ofrecernos una hoja de ruta sobre el camino que se debe recorrer para

poner a la educación de América Latina en la dirección adecuada, y así salir del marasmo educativo actual. Waissbluth —con quien llevo una entrañable amistad de más de cuarenta años—, tras obtener su doctorado en la Universidad de Wisconsin (Madison), vivió en México durante muchos años donde fue funcionario del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), investigador y docente en el Instituto Politécnico Nacional (IPN) y en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde fundó y dirigió el prestigiado Centro de Innovación Tecnológica.

De regreso a su Chile natal combinó las tareas de consultoría por toda América Latina en materia de innovación tecnológica, con la docencia de posgrado en la Universidad de Chile. Más tarde, con todo ese bagaje acumulado, Waissbluth decidió crear en Chile la Fundación Educación 2020 que ha sido pionera en su tipo y que tuvo el logro histórico de descubrir los mitos y líneas de falla en la educación en su país, que como en el resto de América Latina, aunque tal vez en menor medida, padece de graves carencias y fallas sistémicas. Nuestra educación mantiene niveles preocupantes de exclusión y segregación, así como una muy baja calidad. En América Latina no estamos equipados para enfrentar los desafíos educativos del mundo global contemporáneo.

Es notable constatar, leyendo este breve y lúcido ensayo, las semejanzas de nuestros problemas, mitos y retos a lo largo y ancho de nuestra región. Somos países relativamente jóvenes, de gran desigualdad y todavía con amplias capas de la población que viven en condiciones de gran atraso y pobreza. Por eso, el autor va mucho más allá de interpretar y denunciar las fallas y limitaciones de la educación latinoamericana, sino que investiga con acuciosidad sus circunstancias locales y también encuentra ejemplos valiosos y logros que bien pudieran ser replicados en los demás países. Este es uno de los grandes aportes del libro.

Su prosa es amena y llana, a ratos coloquial, pero Waissbluth no se aparta nunca del rigor y busca siempre el sustento empírico a sus afirmaciones y propuestas. Como él señala, este libro está escrito en clave de ensayo y así debe leerse. No se trata de un texto académico más, de esos a menudo farragosos y de difícil lectura. Sin embargo, es también algo más que un ensayo sobre el estado de la educación en América Latina y sus vías de superación. Se trata sobre todo de un alegato apasionado en favor de nuestra niñez y juventud, que en particular en los estratos de mayor marginación y pobreza, sufre de abusos y vejaciones que a menudo se omiten en los tersos trabajos académicos sobre educación. Con franqueza notable, Waissbluth los enfrenta sin tregua ni subterfugios en el capítulo IV, que titula con razón “El rescate de los niños y jóvenes: prerequisite”, y pide, con gran empatía y fuerza, que se enfrenten de una vez los “retorcidos” problemas que nacen de la desatención a la niñez.

El libro arranca con una elocuente muestra de los rezagos a través del lamentable desempeño de nuestros países en las pruebas PISA y TERCE. Chile puede ser el de mejor desempeño, pero dentro del conjunto latinoamericano, que ocupa los últimos lugares en las pruebas e indicadores de la OCDE. México y Uruguay pueden haber mejorado, pero de resultados “pésimos” a “muy malos”. No es posible llamarse a engaño: el autor ofrece pruebas irrefutables del atraso colectivo de América Latina, justo en la materia más importante y en relación a nuestro capital más valioso de cara al futuro: la niñez y la juventud temprana.

Buscando las raíces de nuestros problemas educativos, Waissbluth presenta en el segundo capítulo un breve bosquejo histórico sobre América Latina. En el 2016 tuve el gusto de escribir con él un pequeño libro: *Repensar América Latina* (Amazon, 2017), donde analizamos nuestra historia común y el arranque de las desigualdades y las fallas institucionales que padecemos desde hace siglos. En ese opúsculo se

expuso la evidencia de las inequidades, desigualdades, de malos gobernantes y caudillos iluminados que se sienten capaces de improvisar milagros por encima de las reglas y leyes establecidas. El autor lo saca ahora a colación a propósito de nuestro calamitoso desempeño educativo, montado en esas instituciones que a menudo son capturadas por grupos de interés, o conducidas por líderes carismáticos que suelen ponerse por encima de la ley. No hay que engañarse: en materia de educación no hay atajos. No se improvisan milagros ni caben caprichosas intuiciones. Se deben enfrentar de modo amplio, holístico, de manera sistemática y más allá del término de uno u otro gobierno. Si en alguna materia cabe la idea de “políticas de Estado” es en la educación, por eso este libro arranca con una revisión de nuestras fallas institucionales de larga data.

En el tercer capítulo, Weissbluth enfrenta mitos y manías latinoamericanos, donde por años los gobiernos se han empeñado en mostrar como gran logro una continua ampliación de la “cobertura” en desmedro de la calidad educativa. Desde luego, nadie objeta lo positivo de ampliar la cobertura educativa y que ningún niño deje de ir a la escuela, aunque esto no nos debe hacer soslayar la calidad y el contenido de la misma. Se analiza igualmente la urgencia de acompañar las mejoras en la calidad de la educación con la necesidad de adquirir habilidades propias del siglo XXI, el siglo de la información, la inteligencia distribuida en inmensas redes digitales. El autor hace explícita la necesidad de contar no solo con maestros mejor preparados y competentes, sino también con directores de escuela con capacidades gerenciales y dedicadas sobre todo en las escuelas de barrio y localidades con niveles altos de pobreza y diversas carencias.

A la necesidad de calidad integral, el libro señala el imperativo o el reclamo por atender, sobre todo en América Latina, otros dos flagelos de nuestra educación: la inequidad social y la segregación con la que suele acompañarse. En muchos

países y regiones existe un verdadero *apartheid* educativo. Con abundantes ejemplos, sobre todo de Chile, muestra la necesidad de encarar estos problemas, so pena de comprometer el éxito educativo en su conjunto. No se trata de contraponer la educación pública a la privada: pero si acepta que reflejan la inequidad de nuestras sociedades, lo que hay que enfrentar de alguna forma. El autor, en esto, echa por tierra el mito de que la educación es neutra y materia solo de la burocracia de los ministerios de educación. No, se trata —señala Weissbluth— de algo mucho más amplio y transversal, de un “desafío intersectorial y multidimensional”.

En el capítulo quinto, se hace un aporte de la mayor importancia: el autor invierte la “pirámide educativa” y de manera persuasiva nos hace ver la necesidad de “construir buenos cimientos” y concebir el esfuerzo educativo a partir de la primera infancia. Los cinco años iniciales de vida resultan indispensables para un adecuado desarrollo cognitivo. En este sentido, la cooperación entre los padres y familias y las escuelas resulta de importancia vital. Constituyen un binomio crítico para impulsar un proceso de formación y desarrollo cognitivo, emocional, y el desarrollo de algunas competencias tempranas. En este sentido, los apoyos gubernamentales con programas de salud, alimentación y otros serán también un complemento estratégico, sobre todo en zonas de pobreza y carencias importantes. Weissbluth aporta ejemplos y “mejores prácticas” de diversos países en este sentido. No obstante advierte que falta mucho por investigar en torno a la heterogeneidad de programas y experiencias en toda Latinoamérica. En este sentido, cierra el capítulo con una propuesta radical: establecer una educación inicial y de calidad, a partir de la base de la pirámide educativa, en la infancia temprana.

El capítulo sexto trata de diversos temas educativos de sobresaliente interés. Uno de ellos, muy común en toda la región, es el de la deserción en la escuela media o secundaria.

De modo preocupante y reiterativo, los adolescentes entre 14 y 15 años se enfrentan no solo al tedio de las escuelas convencionales: es mayor el atractivo de los juegos y deporte de los videos que las monótonas tareas al interior de las aulas. Por otro lado, en muchos hogares pobres se da una gran presión porque los jóvenes trabajen y apoyen al sustento familiar. Por una u otra razón, esas deserciones tempranas rompen el cordón de continuidad que significa la educación y tienen un impacto muy negativo en la productividad y capacidades de los jóvenes que dejan trunca su educación. Un buen número de países instrumenta programas de becas y transferencias directas condicionadas a las familias para frenar la deserción. Pero esto debe ser complementado con métodos de enseñanza mejores y más a tono con las realidades actuales que exigen estímulos mayores de tipo pedagógico e informático.

En este mismo sentido, el autor da cuenta de las “buenas prácticas” de docencia y pedagogía que pueden adaptarse en los distintos países de la región. Uno de ellos, desarrollado en México, se refiere a las “redes de tutoría”, donde los mismos alumnos se apoyan entre sí y evitan que otros se queden atrás. Se trata de que “aprendan a aprender”. El autor también aborda el tema del aprendizaje basado en problemas, cada vez más común en el mundo. De hecho, señala 16 “mejores prácticas” internacionales que merecen consideración.

Por último, Weissbluth derrumba algunos mitos como el que los salones de clase no deben contar con muchos alumnos. Esto es algo relativo en el mejor de los casos, y pone como ejemplo a Corea del Sur, con más de treinta alumnos por salón y óptimos resultados. O el de que más horas en clase mejoran el rendimiento escolar, lo que no se comprueba en la mayoría de los estudios empíricos. Los niños y jóvenes necesitan además tiempo libre, para el deporte, la reflexión o el juego y diversión con sus pares. Un tema particularmente delicado es el de la introducción de software

y tecnologías digitales. Recomienda prudencia y no dejarse deslumbrar por algunos productos que prometen milagros didácticos, pues hay unos muy útiles, pero otros son meramente cosméticos. Para poder asimilarlos, se requiere que el docente esté familiarizado con las tecnologías informáticas y tenga un cierto dominio de computación, lo que no siempre sucede. En todo caso, ninguna tecnología digital suple a un buen docente y un ambiente estimulante en el salón de clase.

En un último y breve capítulo, el autor se refiere al delicado asunto del financiamiento educativo. El tema es importante, porque ningún país latinoamericano es rico y en promedio todos padecen serias restricciones financieras. No hay reglas ni números mágicos, pero en la región viene aumentando el porcentaje de gasto en educación en proporción al PIB. Ahora se sitúa alrededor del 5%, ya no muy lejos de la cifra que Weissbluth señala como deseable, que es de alrededor del 7%. Sin embargo, mucho más allá de porcentajes y cifras, queda la sensación de que lo principal y estratégico es la de avanzar en un modelo educativo transversal y muy amplio que dé cuenta de las necesidades educativas y humanas de los educandos.

El presente libro de Mario Weissbluth debe leerse también como un manifiesto, un reclamo informado y apasionado en favor de las reformas y cambios de actitud de gran calado en relación a la educación y la atención a nuestra niñez y juventud. Es deseable que tenga amplia difusión y que provoque debates y discusiones, y que resulte en más cooperación y diálogo no solo entre los gobiernos, sino en la sociedad civil latinoamericana. A fin de cuentas, se trata del más valioso y entrañable capital: los niños y jóvenes.

CASSIO LUISELLI FERNÁNDEZ
Ciudad de México, enero de 2018



I. PROPÓSITO Y CONTEXTO

Si se mira con cierta perspectiva, el desafío de formar a quienes serán los futuros habitantes de una nación es tal vez el más complejo y crítico de todos para la sociedad en su conjunto y para sus gobiernos. Es ahí donde se define y construye el porvenir que se expresará en uno o dos siglos de distancia, y no es una exageración. Una persona que nace en el año 2000, que pasará por todo el proceso educativo hasta el 2024, si es que se titula como profesional, jubilará en el 2060 o 2070.

Este *millennial* nacido en el 2000 influirá y será influido por el mundo laboral, cultural, valórico o político hasta el 2080. Pero no es solo eso. Influirá en sus hijos y nietos, y está demostrado hasta la saciedad que la formación del capital cultural en el hogar es uno de los elementos más decisivos en el desempeño de los estudiantes. Por ende, si este *millennial* tiene hijos en el 2030, estos a su vez repetirán el ciclo hasta el año 2100, en lo bueno y en lo malo que la herencia cognitiva, cultural y valórica se transmite intergeneracionalmente. Las decisiones que tomemos hoy en el ámbito de la educación y formación de personas tendrán un impacto inevitable al menos a lo largo del siglo XXII.

Este ensayo hace un balance —y propuestas— acerca de la realidad educativa de América Latina, el continente más postergado de Occidente en esta materia, con cerca de 60% de sus personas mayores de 15 años que pueden calificarse objetivamente como analfabetos funcionales, tanto en

comprensión de lectura como en manejos aritméticos, que no van mucho más allá de poder contar dinero. Entre los que están egresando hoy de educación media, se da casi el mismo porcentaje, además de escaso acceso y una elevada deserción.

Como mero ejemplo, Chile ha tenido en forma consistente los mejores resultados de América Latina en los test de PISA¹ y TERCE,² y es el único de la región que ha participado en las pruebas más simples de comprensión lectora y aritmética de adultos como es el PIAAC,³ con los patéticos resultados que veremos a continuación.

Un ejemplo, solo para dar una idea de la simpleza de este test. En comprensión lectora se le muestra a la persona una lista de diez simples reglas de un jardín infantil, solo una de las cuales es la pertinente a la pregunta, y no es capaz de identificarla en este listado.

En comprensión numérica, se le muestra una figura de termómetro que marca la temperatura tanto en grados Celsius como Fahrenheit. El indicador marca 26 °C. La pregunta es: ¿cuál sería la temperatura si esta disminuyera en 30 °C? (la inclusión de la escala Fahrenheit es solo un “distractor”). El 62% de los adultos chilenos no puede responderla, al igual que con preguntas similares en un test realizado en 1998.

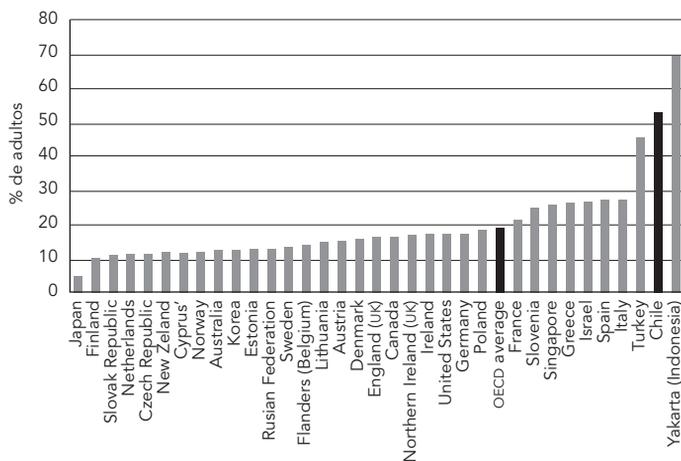
¹ Programme for International Student Assessment (PISA) es un estudio llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En 2015, participaron 72 países.

² Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación Orealc/Unesco.

³ <http://www.oecd.org/skills/evaluaciones-de-competencias/evaluacion-decompetenciasdeadultospiaac.htm>

GRÁFICO 1.

Porcentaje de adultos que no pueden comprender el significado de un texto simple y breve



Fuente: PIAAC 2016.

Dejaremos a la imaginación del lector su extrapolación a la realidad de otros países de la región, cuando veamos datos comparables dentro de ella en otras pruebas. Una pregunta real del test de PISA Matemáticas 2012 que se aplicó a estudiantes de 15 años que están en la escuela es la que sigue:

En un viaje, Elena anduvo en bicicleta 4 km en los primeros 10 minutos y luego 2 km en los próximos 5 minutos. ¿Cuál de las siguientes afirmaciones es correcta?

A: La velocidad media de Elena fue mayor en los primeros 10 minutos que en los siguientes 5 minutos.

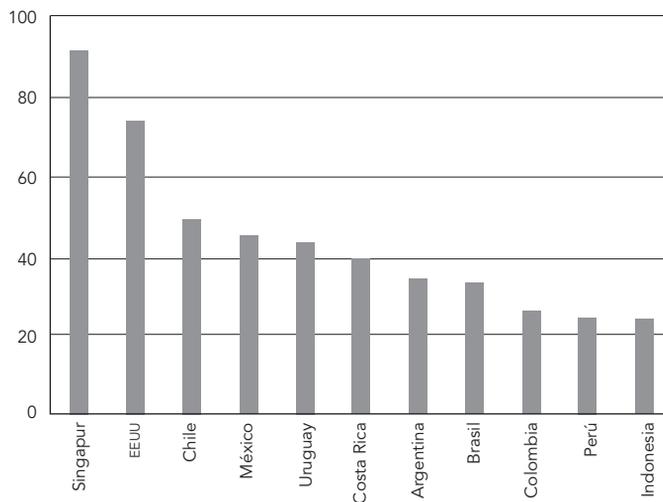
B: La velocidad media de Elena fue la misma en los primeros 10 minutos y en los siguientes 5 minutos.

C: La velocidad media de Elena fue menor en los primeros 10 minutos que en los siguientes 5 minutos.

D: De la información proporcionada, no es posible decir nada sobre la velocidad media de Elena.

A continuación, el porcentaje de alumnos de algunos países que responden correctamente esta pregunta de Nivel 2.

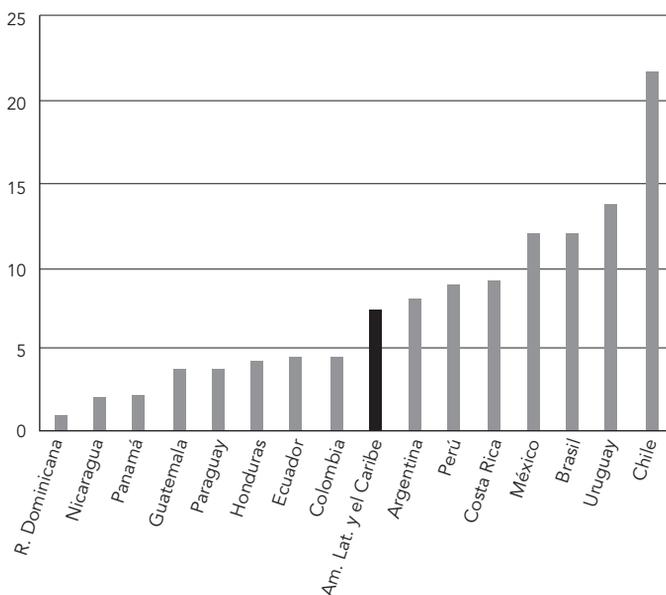
GRÁFICO 2.
Porcentaje que responde correctamente
una pregunta Nivel 2 en matemáticas



Solo 2% de los estudiantes chilenos logró las competencias matemáticas más altas, de Nivel 5 en la escala de este test, y de ahí viene el resto para abajo. En muchos países de América Latina, con elevada deserción en educación secundaria, muchos jóvenes —cerca de la mitad— ni siquiera llegan a la situación de poder rendir el test de PISA, pues no están en la escuela a los 15 años.

Para continuar esta breve panorámica e incluir un número mayor de nuestros países, ahora veremos los resultados de la prueba TERCE 3° Básico Matemáticas 2013, con el porcentaje de alumnos a quienes “les va bien”. Con resultados decepcionantes, la heterogeneidad es aún peor. Al llegar ya a sexto básico, los alumnos chilenos descienden a 18%, y los mexicanos se les acercan un poco, a 14%. La brecha se acortó dentro de la mediocridad.

GRÁFICO 3.
*Porcentaje de estudiantes sobre Nivel 4,
TERCE matemáticas 2012*



Aunque suene rudo decirlo, por más que hayamos avanzado, los latinoamericanos somos en materia de resultados educativos el basurero de los países desarrollados. Algunos de nuestros ministros de Educación se defienden diciendo

que estas no son pruebas adaptadas a nuestra realidad. ¡Pamplinas! Los diferentes países que participan en la prueba PISA aportan con preguntas y discuten su estructura. Las bicicletas de las Elena, Helen y Elenova son iguales en todas partes.

En materia de cobertura y acceso, tan solo 56% de los estudiantes brasileños y 66% de los mexicanos, los dos países de mayor población de la región, terminan hoy la educación media. Esta cifra es inferior al 50% en Nicaragua. La tasa bruta de cobertura en secundaria alta varía desde 55% en Colombia y Brasil hasta 99% en Chile.

En el ámbito de la educación superior, citando un reciente estudio del Banco Mundial, “a juzgar por los resultados, el desempeño del sistema es decepcionante. En promedio, alrededor de la mitad de la población de 25-29 años de edad que comenzó la educación superior en algún momento no finalizó sus estudios, sea porque aún están estudiando o porque desertaron”.⁴

Si bien hay comprensibles diferencias de avances y nivel entre los países de la región, con la notable excepción de Cuba⁵ que desgraciadamente no participa en estos test, todos ellos están a gran distancia de los países avanzados, de acuerdo a cualquier indicador que se los evalúe, desde el nivel preescolar a la educación superior.

Como se verá en el desarrollo del texto, este ensayo postula que los orígenes y contextos políticos, económicos y sociales que han llevado a esta situación tienen raíces históricas muy similares. Por ende, aunque hay una fuerte heterogeneidad en la región, como la que se ve en las cifras antes mencionadas, los problemas y diagnósticos actuales son

⁴M.M. Ferreyra, C. Avitabile, J. Botero Á., F. Haimovich P. y S. Urzúa, *Momento decisivo: la educación superior en América Latina y el Caribe. Resumen*, Banco Mundial, Washington DC, 2017.

⁵M. Carnoy, *Cuba's Academic Advantage: Why Students in Cuba Do Better in School*, Stanford University Press, 2007.

más similares que las diferencias. Esto abre a su vez interesantes y urgentes oportunidades para el diseño de algunas recomendaciones y soluciones comunes, y para niveles superiores de cooperación regional, compartiendo nuestros logros y fracasos, tanto en las políticas educativas como en las prácticas innovadoras en las aulas, aprovechando los promisorios avances en distintos ámbitos en el mundo y en nuestros propios países.

Aunque suene rudo decirlo, los latinoamericanos somos en materia de resultados educativos el basurero de los países desarrollados, al menos en lo que a test estandarizados se refiere. Algunos de nuestros ministros de Educación se defienden diciendo que estas no son pruebas adaptadas a nuestra realidad. ¡Pamplinas! Los diferentes países que participan en la prueba PISA aportan con preguntas y discuten su estructura.

Como autor, me basé en la experiencia de nueve años de trabajo sistemático en la Fundación Educación 2020,⁶ la que se dedica a proponer políticas públicas, cooperando a la vez con escuelas en sectores vulnerables, con una combinación muy especial de enfoques tanto en políticas públicas como de trabajo práctico en terreno. Asimismo nos hemos coordinado e intercambiado experiencias y conocimientos durante ya un lustro con 14 instituciones similares de la región, que integramos la Red Latinoamericana de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Educación (REDUCA).⁷

⁶ www.educacion2020.cl

⁷ www.reduca-al.net

Esto ha permitido no solo elaborar un diagnóstico general, sino que más importante aún disipar algunos mitos de políticas públicas y postular un conjunto variado de propuestas y soluciones de corto y largo plazo,⁸ con la convicción de que es posible avanzar a velocidades significativamente mayores de lo que ha ocurrido hasta ahora, como ha sucedido de modo reciente y gratificante en Perú y Colombia según los resultados de PISA 2015.

Este ensayo es en esencia la extensión de nuestras reflexiones en torno a una propuesta de políticas públicas en educación para niños y jóvenes desde los 0 a los 18 años para el conjunto de América Latina. Un dilema durante su redacción ha sido cómo evitar darle el tono monótono que este tipo de contribuciones suele tener. Para que tenga impacto, es necesario que se lea, y para que se lea, no puede ser tedioso, y debe provocar. Pero tampoco puede ser un mero panfleto. Es un delicado equilibrio, que espero haber conseguido de manera razonable.

No abordaremos el tema de la educación superior, porque por un lado su dinámica y políticas públicas son completamente diferentes, y por el otro, postulamos que mientras no se resuelvan los desafíos mencionados en este ensayo, y sigan ingresando a la educación superior huestes de jóvenes sin comprensión de lectura ni la capacidad de resolver problemas aritméticos elementales, es poco lo que se puede hacer a ese nivel. Continuarán las discusiones sobre la gratuidad de la misma o sus fórmulas de financiamiento, pero será como intentar tapar el sol con un dedo, ya que es la base de la pirámide la que está resquebrajada.

Este texto puede ser de interés para variados públicos: escuelas de educación y pedagogía, universidades, programas de pre y postgrado en políticas públicas y educativas,

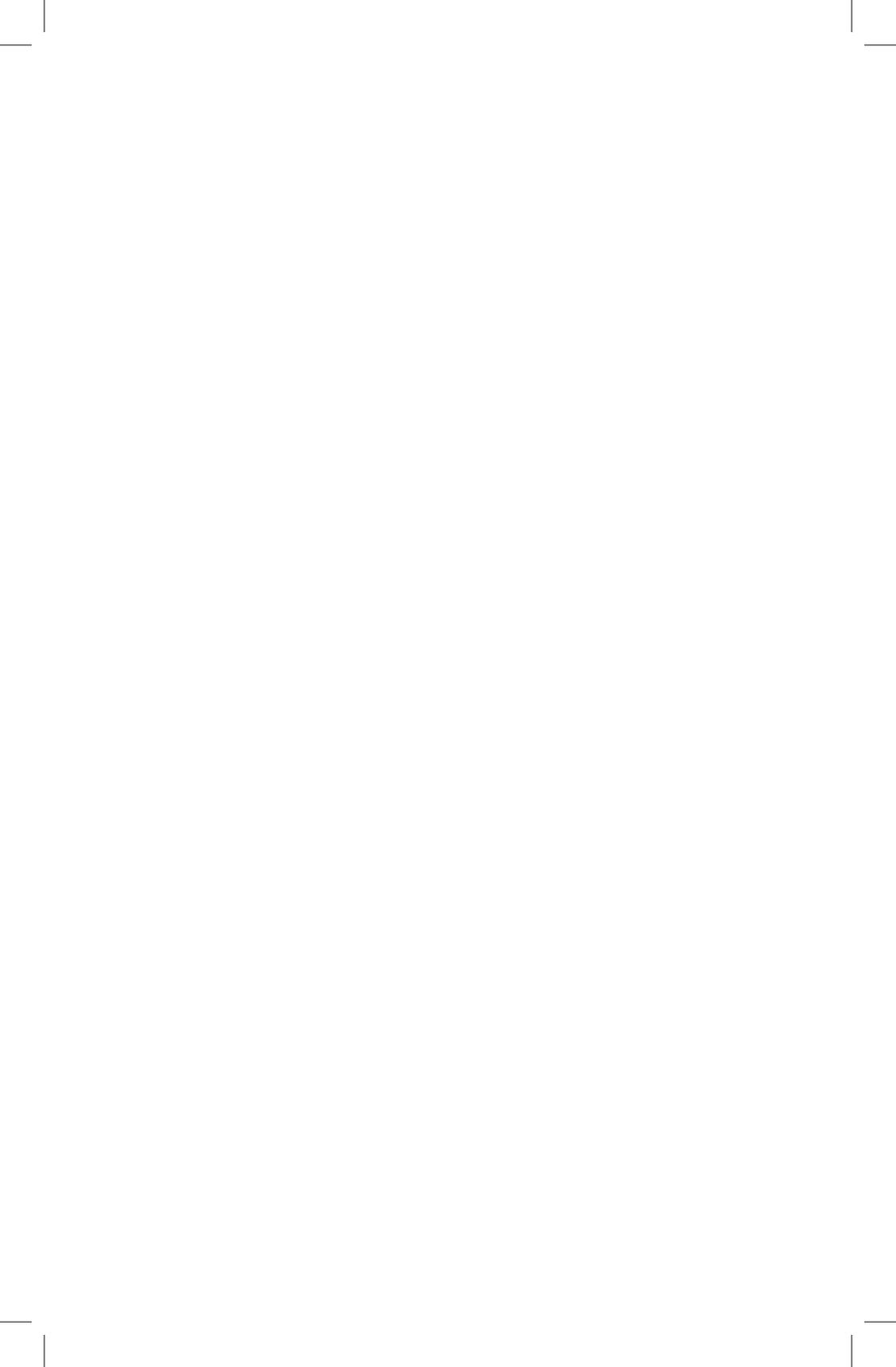
⁸ Véase la más reciente propuesta de Educación 2020, “Plan Nacional de Educación: 30 prioridades para el 2030”: www.elplande2020.cl

así como para los integrantes de partidos políticos, ministerios de educación, gremios, organizaciones de la sociedad civil y gobiernos de la región que discuten incesantemente sobre los enfoques, esfuerzos y financiamiento necesarios para resolver esta severa amenaza a nuestro crecimiento y equidad.

Pero este no es un informe académico, de los cuales hay muchos, como lo demuestran las muy útiles e indispensables 98 referencias de pie de página. Es un ensayo y esto significa que, de acuerdo a mis convicciones más profundas, interpreto esta compleja realidad de acuerdo a las ópticas y vivencias de nuestra Fundación Educación 2020. Si alguien comentara que esto tiene un sesgo “ideológico”, le respondo de inmediato que no existen políticas educativas ni contenidos de enseñanza libres de ideología, nunca en la historia ni en ningún país. La asepsia educativa no existe salvo en la mente de algunos tecnócratas... que también tienen una ideología, pero la ocultan.

Aunque reconocemos lo mucho que se ha avanzado en lo socioeconómico y educativo, nuestra insatisfacción y sentido de urgencia son muchos. Me comprometo con algunas propuestas y no con otras, dentro de las cientos de opciones que se han estudiado o materializado desde la infancia a la educación escolar. La idea central es contribuir a profundizar una discusión sobre lo más urgente, lo más importante y lo más factible en cada uno de nuestros países. Ojalá lo logre, no por vanidades literarias, sino porque... hay 130 millones de niños, niñas y jóvenes que esperan la toma de decisión de unos pocos adultos.

Agradezco muy especialmente el apoyo constante, así como la lectura y opiniones críticas, que me ofrecieron Mirentxu Anaya y Nicole Cisternas, presidenta ejecutiva y directora de política educativa de nuestra fundación.



II. AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

ESTE CAPÍTULO fue mayoritariamente escrito con mi colega y amigo mexicano Cassio Luiselli, y partes del mismo fueron publicadas en nuestro libro *Repensemos América Latina: una nueva propuesta política y social*.¹

DESDE EL SIGLO XV AL SIGLO XIX: DEBACLE CIVILIZATORIA

En esta sección veremos una apretada síntesis de lo ocurrido en América Latina desde la conquista hasta hoy. Este no pretende ser un ensayo histórico, pero es indispensable fijar algunos conceptos para que el lector posicione de mejor manera la realidad actual de la región en lo general, y los orígenes verdaderos —la madre de todas las explicaciones— de la situación educativa en este momento. Son las raíces torcidas de América Latina.² El panorama es algo deprimente, pero lamentablemente no se puede negar.

Latinoamérica surgió de la matriz cultural ibérica y su encuentro con el mundo indoamericano que, a diferencia de Angloamérica, estaba densamente poblado, tenía muchas naciones y dos grandes imperios vigentes y poderosos,

¹ Mario Waissbluth y Cassio Luiselli, *Repensemos América Latina: una nueva propuesta política y social*, Amazon, 2017.

² Carlos Alberto Montaner, *Las raíces torcidas de América Latina*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001.

aztecas e incas. Somos el continente mestizo por excelencia. La baja resistencia a la viruela de los amerindios —y a la malaria de los europeos— dejaría su impronta en la futura composición étnica de la región.

Diversos historiadores han estimado que la población total de América disminuyó entre 90% y 97% en los primeros 130 años después de la llegada de Colón. Cuando se comenzó a recuperar, lo hizo en familias subyugadas, debilitadas y culturalmente destruidas. Fue en realidad una debacle civilizatoria y ecológica. Atahualpa y Moctezuma, con sus humillaciones y derrotas, señalan el fin de una cosmovisión y la entronización de la cultura, instituciones, metales y la agricultura ibérica. Estos avances técnicos podrían ser por supuesto positivos, si no fuera porque se produjo una debacle demográfica y el desgano vital de la civilización amerindia.

Aparecieron dos instituciones estructurales de despojo y sometimiento: la Encomienda y el Repartimiento, con sus variantes, las Congregaciones. Fueron las primeras herramientas para someter a los indígenas, explotar su trabajo y despojarlos de sus territorios. Ahí nace la figura oprobiosa del “indio pobre” que no existía entre los pobladores del mundo mesoamericano y andino. No hay que pretender, eso sí, que las culturas originarias fueron un dechado de bondad idílica, pues tenían una fuerte dosis de crueldad y guerras, en paralelo con sus numerosas virtudes, incluso científicas y arquitectónicas.

La era colonial o virreinal duró nada menos que 300 años: de inicios del siglo XVI a bien entrado el siglo XIX. Su huella pervive en las instituciones y cultura, marcando de manera indeleble el carácter latinoamericano de hoy. Fueron instituciones altamente extractivas las que gobernaron la región: el Consejo de Indias, su máximo órgano de gobierno, fue una mezcla autoritaria de poder ejecutivo, judicial y legislativo, sin contrapeso alguno.

Las instituciones primordiales de la economía hispanoamericana estaban hechas por definición para extraer riquezas de América. Una forma rapaz de mercantilismo rentista, y no un capitalismo productivo, fue el modelo imperante. La estructura social se caracterizó por una gran división de clases: un verdadero *apartheid*, que perdura hasta hoy en la sociedad y también en las escuelas.

El férreo control monopolístico ejercido por la Casa de Contratación de Sevilla uniformó la fisonomía financiera de los virreinos. Se impidió de hecho la unión económica de las Américas entre ellas y con España, al mantener los monopolios, estancos y la prohibición de comercio intrarregional. He aquí otra base crucial, muchas veces poco comprendida, de nuestra desintegración económica y política. No podíamos comerciar entre los diferentes países. América Latina sigue siendo hasta hoy una de las regiones del mundo con el menor coeficiente de comercio intrarregional, que se sitúa alrededor del 18%, frente al 63% en la Unión Europea y el 50% en América del Norte y en Asia.

Las instituciones primordiales de la economía hispanoamericana estaban hechas por definición para extraer riquezas de América. Una forma rapaz de mercantilismo rentista, y no un capitalismo productivo, fue el modelo imperante. La estructura social se caracterizó por una gran división de clases: un verdadero *apartheid*, que perdura hasta hoy en la sociedad y también en las escuelas.

En la cúspide de aquella época estaban los blancos nacidos en España, seguidos de los blancos nacidos en América, ya de segunda categoría. Luego los mestizos, hijos de españoles o criollos e indios, y al final el "pueblo", sobre todo constituido por los indios. Con el andar del tiempo y ante

el arribo de orientales y esclavos negros, la estratificación se profundizó. Se desarrolló una precisa clasificación de castas, que en más de una veintena, generó algo peor que la desigualdad: racismo y discriminación, así como segregación física, social y educativa. Con esta estructura, el origen de clase y la posesión de títulos de dominio (legales o ilegales, corruptos o no) era la clave para la prosperidad, no así la innovación, el emprendimiento, el comercio justo ni por cierto la educación.

En 1579, cayó encima de América Latina, cual peste, la Inquisición, con sus torturas, persecuciones y ejecuciones. Los tribunales del Santo Oficio duraron en la práctica hasta el fin de la era colonial y marcaron el desarrollo económico, educativo y cultural de la región, castrando cualquier intento innovador en las ciencias, la astronomía o el comercio. Solo se podía estudiar la Biblia y lo demás era herejía. Hay que meditar bien acerca de la noche cultural que cae sobre un continente con la Inquisición que controla las mentes y las actividades de las personas por más de tres siglos. ¡Tres siglos!

DEL SIGLO XIX AL SIGLO XXI: SOMBRA Y ALGUNAS LUCES

La independencia de América Latina se dio de manera semejante y sincrónica en casi todos los países, con algunas diferencias en el caso brasileño. Alrededor de 1810, se sucedieron en serie las rebeliones independentistas en los cabildos de las principales ciudades iberoamericanas.

La independencia que intentan relatarnos en los textos escolares de historia es en realidad un decir, pues la mayoría criolla quería reinstalar en el trono a Fernando VII. ¿Es eso independencia? A las mayorías indígenas y mulatas esto les

era totalmente indiferente. Fue hasta 1825 que se consumaron las independencias de todos los países de Iberoamérica continental, pero que no alteraron la muy injusta estructura social dominante. La élite criolla del siglo anterior pasó a dominar a la gran mayoría en las jóvenes repúblicas. La hacienda latifundista, las plantaciones, las minas y los dueños de las mismas siguieron dominando el paisaje social y económico. En consecuencia, la mayor parte de nuestros problemas y desafíos actuales, salvo excepciones extremas, son similares.

Ya en el siglo XX, tras los estragos de la Gran Depresión y aprovechando la coyuntura del auge de la demanda externa propiciada por la Segunda Guerra Mundial, América Latina inició un incipiente proceso de industrialización, con un mismo modelo para todos, aplicado con diversos grados de intensidad y éxito, la llamada "industrialización por sustitución de importaciones". Aparecieron importantes clases medias y florecieron las bellas artes y expresiones muy originales del quehacer humano. La región irrumpió en el mundo de la cultura y el entretenimiento con una fisonomía única. El cine mexicano, el bossa nova brasileño y el tango argentino marcaron su impronta en la región.

Pero la base educativa y científica de este desarrollo industrial, así como la débil gobernanza e institucionalidad, fue demasiado precaria para la supervivencia de este modelo. El proteccionismo arancelario, que solo debería durar lo suficiente para darle un espacio de desarrollo innovador y tecnológico a las empresas locales, se convirtió en rentismo, una vez más, en lugar de inducir la innovación y una industria moderna. El vicio histórico de la élite latinoamericana: enriquecerse rápido, aprovechando prebendas y sin ofrecerle una educación sólida a las mayorías. Los productos y bienes de consumo costaban dos a tres veces más que los fabricados afuera... y que no se podían importar.

Parafraseando a Marx, el fantasma del populismo ha recorrido y recorre América Latina desde entonces. Dornbusch y Edwards³ definieron el populismo económico como sigue:

un enfoque de la economía que hace hincapié en la distribución del crecimiento y los ingresos, y pone menos énfasis en los riesgos de la inflación, las restricciones externas, y la reacción de los agentes económicos a las políticas no comerciales agresivas [...]. Fuimos argumentando que mientras que los experimentos populistas a menudo comienzan con gran euforia y el apoyo popular, la prosperidad no puede ser financiada con deuda pública ilimitada o, simplemente, imprimiendo dinero. El resultado de estos experimentos no fue siempre el colapso total y la destrucción de la economía, pero en todos los casos hubo efectos desastrosos para los grupos que supuestamente habrían de ser los beneficiarios de las políticas.

Ha habido decenas de experimentos populistas en la región, de corte militar o civil, de distintas tonalidades ideológicas, y no hay uno solo que a la larga no haya explotado vía una inflación galopante, escasez, devaluaciones bruscas, caos económico, fuga de capitales, con los pobres más pobres que antes, y los ricos con su dinero en paraísos fiscales.

La desigualdad y la pobreza, inaugurada por la explotación de la Corona española, y continuada por los caudillos, con instituciones débiles y populismo, con experimentos fallidos de industrialización y proteccionismo, siguieron siendo la marca latinoamericana más profunda.

Son las mismas élites criollas, pero con otro disfraz, las que manejan las reglas del juego político y económico para su provecho. América Latina avanza, pero no logra

³Rudiger Dornbusch y Sebastián Edwards, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

resolver sus problemas de fondo y mantiene estructuras de privilegio y exclusión, e instituciones precarias y sesgadas al servicio de las minorías privilegiadas de siempre, y es en este contexto que deberemos analizar la situación y futuro de la educación.

La desigualdad y la pobreza, inaugurada por la explotación de la Corona española, y continuada por los caudillos, con instituciones débiles y populismo, siguieron siendo la marca latinoamericana más profunda. Son las mismas élites criollas, pero con otro disfraz, las que manejan las reglas del juego político y económico para su provecho.

Resulta entonces imposible referirse a la educación desvinculada del contexto histórico, político, cultural, económico y social que hemos descrito. Otras citas de documentos, similares a la del inicio de este libro, son relevantes para constatar la cruda manera en que la herencia colonial se manifestó en el sistema educativo moderno:

Si se introducen en el cuerpo literario los pardos, si tienen opción a sus premios y remuneraciones, se extinguió para siempre entre nosotros el esplendor de las letras, se arruinó eternamente nuestra universidad. [...] El claustro se horroriza y tiembla al considerar la deplorable situación en que se hallaría en caso semejante la más noble porción de los vasallos de Vuestra Majestad en estas provincias [...], sumergidos en el hondo abismo de la barbarie y de la confusión mientras la posteridad africana, una vergonzosa descendencia de esclavos [...] unos hombres tan abatidos que no tienen motivo alguno para amar a la España [...] estos hombres ocuparían nuestro lugar, eclipsarían el esplendor de la literatura,

y acaso se atreverían a vulnerar insolentemente los derechos de Vuestra Majestad, consecuencia la más funesta para el Estado.

(Carta de 1803 del Claustro de la Universidad de Caracas al monarca).

Un simple cuero seco, un saco de lana, un barril de sebo, servirán mejor a la civilización de Sud América que el mejor de sus poemas... Aunque pasen cien años, los rotos, los cholos o los gauchos no se convertirán en obreros ingleses [...]. En vez de dejar esas tierras a los indios salvajes que hoy las poseen, ¿por qué no poblarlas de alemanes, ingleses y suizos? [...] ¿Quién conoce caballero entre nosotros que haga alarde de ser indio neto? ¿Quién casaría a su hermana o a su hija con un infanzón de la Araucanía y no mil veces con un zapatero inglés?

(Juan Bautista Alberdi, intelectual y político argentino del siglo XIX).

Podríamos agregar citas similares de todos los países latinoamericanos, al menos hasta inicios del siglo XX, pero el mensaje ya está suficientemente claro. Hoy, escribir o decir en voz alta estas barbaridades sería punto menos que imposible, pero es indudable que las élites de toda la región, desde la Conquista hasta esa fecha, tenían esta concepción de la educación. Todavía hoy, aunque muchos no escriben estas frases, sí las piensan, y mantienen a sus hijos lo más segregados posible en escuelas de y para las élites.

No podemos proponer políticas educativas omitiendo estos contextos, que finalmente se traducen en resistencias políticas —activas o pasivas— de ciertas partes de “los dueños de esta hacienda” a desarrollar una educación menos segregada y más equitativa en cuanto a sus oportunidades de acceso y calidad.

Predeciblemente, la desigualdad económica persistió hasta hoy. En 2012, el 20% de los hogares más ricos en la

región captaba el 47% de los ingresos totales, mientras que el 20% más pobre recibía solo el 5%. El 31% de la población vive bajo la línea de la pobreza y el 12% bajo la línea de indigencia. Son nada menos que 152 millones de pobres los que están viviendo, vistiéndose, transportándose y comprando medicinas con menos de cuatro dólares diarios, la mitad de lo que cuesta una hamburguesa con papas fritas.

Hay, eso sí, importantes heterogeneidades en cuanto a la distribución de la pobreza y la riqueza entre los países de la región.⁴ Así, Guatemala y Honduras tienen una altísima tasa de deserción educativa en primaria, y no por casualidad tienen a más del 50% de su población viviendo con menos de cuatro dólares diarios. En cambio, Uruguay y Chile tienen menos del 5% bajo esta línea de indigencia.

Más preocupante aún es la situación de los jóvenes. Según el informe de la OCDE “Perspectivas económicas para América Latina 2017”, nada menos que 100 millones de jóvenes latinoamericanos, el 64% del total, son pobres. De estos, 30 millones son *ninis*, es decir, personas que ni estudian ni trabajan estando en edad para hacerlo. Según la excelente base de datos educativos del Centro de Información para la Mejora de los Aprendizajes (CIMA), del BID, 20,3% de los jóvenes de la región estaban en esta condición en el 2015. ¿Cuál es la perspectiva de vida, estado anímico y posibilidad de caer en el delito o el tráfico de drogas de un joven pobre que no estudia ni trabaja? ¿Y de los hijos de esa joven *nini* si es que fue una de las millones de embarazadas adolescentes de la región?

⁴ “Informe Regional sobre desarrollo humano en América Latina y el Caribe”, PNUD, 2016.

Como ejemplo, en El Salvador hay una gran deserción de alumnos en el paso de la primaria a la secundaria. Las feroces pandillas de “maras salvatruchas” suelen reclutar a los niños en las escuelas, y muchas familias prefieren sacar a sus hijos para mantenerlos protegidos y alejados. La educación no ocurre en el vacío y las explicaciones se interconectan.

La desigualdad, que suele venir de la mano con la corrupción, junto a la incapacidad de realizar una inclusión social y de dotar a los jóvenes de una adecuada educación y expectativas de empleos decentes, ha generado en varios países una violencia inaudita, delincuencia y el florecimiento del narcotráfico, alimentado por el voraz apetito y poder adquisitivo de la ciudadanía norteamericana por estas sustancias. Esto no ocurre solo en los lugares de siempre, como en el eje andino, Colombia y México. Hoy, salvo dos países, los aparatos judiciales y ejércitos de toda la región están dedicados en buena medida a combatir el narcotráfico, con muy poco éxito.

El Índice de Paz Global, o Global Peace Index, compila 23 indicadores cualitativos de percepciones, así como indicadores cuantitativos de estadísticas de asesinatos, matanzas por terrorismo y guerra, asaltos y encarcelamientos políticos. Los publica como un ranking del mejor y más pacífico (1) al peor (163) que en la versión 2016 fue, trágicamente, Siria. Para formarse una idea, en los dos mejores lugares del mundo están Islandia y Dinamarca. A continuación, la ubicación de varios países del continente americano:

TABLA 1.
Ubicación en el Índice de Paz Global,
países seleccionados de América

8	Canadá	81	Bolivia
27	Chile	85	Perú
33	Costa Rica	103	USA
35	Uruguay	105	Brasil
49	Panamá	140	México
67	Argentina	143	Venezuela
76	Ecuador	147	Colombia

Hacia 2015, la violencia terminó de hacer presa del continente latinoamericano. De las 50 ciudades del mundo con mayores tasas de homicidios intencionales, hay 4 en Sudáfrica, 3 en Estados Unidos... y 43 en América Latina. Las 4 con mayores tasas, superiores a 100 por cada 100.000 habitantes, son Caracas, San Pedro Sula, San Salvador y Acapulco. ¿Es fácil para un niño o un joven estudiar en ese contexto? El BID ha estimado que la violencia y el delito le cuestan a la región cerca de 3% del PIB anualmente. El gasto en educación bordea el 5%.

Las instituciones latinoamericanas, reiterada y persistentemente, son y han sido disfuncionales en materia de gobernanza, imperio de la ley (*the rule of law*), efectividad gubernamental, transparencia y control de la corrupción, así como con reglas del juego económico que han favorecido sistemáticamente a las élites, por la vía de los monopolios, rentismo, colusiones toleradas, y con la excepción de Brasil y Argentina, una carga tributaria de las más bajas del mundo. El reciente caso de corrupción de la empresa Odebrecht salpicó a muchos países de América Latina, habiendo pagado coimas en proyectos gigantes que los encarecieron en 30% promedio. Tan solo la multa pagada por esta empresa al

Departamento de Justicia norteamericano para seguir operando fue de 3.500 millones de dólares.

Pero América Latina es paradójal. Hay también una cara positiva de la moneda cultural. Citando a José Enrique Rodó, famoso escritor y político uruguayo de fines del siglo XIX:

Tal vez las naciones del Sur fueron hacia atrás y carecían de la curiosidad, el dinamismo y la energía del Norte, pero sus gentes aún cultivan el espíritu; practican el arte casi perdido de la conversación, la admiración por la naturaleza, y persiguen a la belleza por sí misma.

Esta ha sido precisamente su fuerza, y no se debe perder. Rodó le dijo a su audiencia joven que no hay que caer en el brillo del Norte; les dijo que había que resistir a sus cantos de sirena: “No veo bien desnaturalizar el carácter de un pueblo —su genio personal— para imponerle la identidad de un modelo extranjero en el que sacrifiquen su originalidad”.

Las Naciones Unidas ha desarrollado recientemente un índice de felicidad. Sus variables incluyen: PIB per cápita, apoyo social, esperanza de vida saludable, libertad de elección en la vida, generosidad y percepciones de corrupción. A continuación, presentamos una muestra de los mismos países en el ranking, para 2016. Es la posición relativa de 157 países, siendo la cifra menor la de mayor felicidad, en el caso de esta muestra Noruega, y Perú, la mayor infelicidad. ¿Tristeza andina?

Debe notarse que en conjunto los países latinoamericanos están por arriba de la media internacional, a pesar de los comparativamente reducidos ingresos per cápita que también se computan en el cálculo, y de nuestras inequidades y corruptas tristezas. Rodó tenía razón.

TABLA 2.
Índice de felicidad, ONU

	2016
Argentina	26
Brasil	17
Chile	24
Colombia	31
México	21
Perú	64
Venezuela	44
Promedio AMLAT	32
Francia	32
Noruega	4
Suecia	10
Reino Unido	23
Estados Unidos	13
Promedio OCDE	16

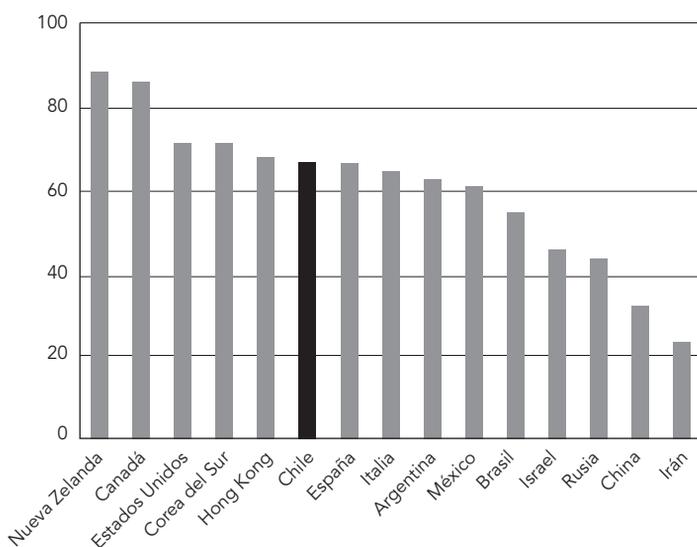
Hay otro elemento para dotarnos de cierto optimismo. La Yidan Foundation y The Economist publicaron por primera vez durante 2017 el Índice Mundial de Educación para el Futuro.⁵ A diferencia de numerosos índices basados en resultados de test estandarizados, este mide tres insumos clave para el desarrollo futuro de los sistemas educacionales: a) la medida en que las políticas públicas priorizan la formación educativa para el futuro; b) la importancia que

⁵ Yidan Foundation, "Worldwide Educating for the Future Index: a Benchmark for the Skills of Tomorrow", 2017: <http://educatingforthefuture.economist.com/>

se le da a la formación de los profesores, y c) la apertura de la sociedad en temas como equidad de género, diversidad cultural, tolerancia y libertad de prensa.

Aplicaron estas medidas a 35 países, entre los cuales hay cuatro de nuestra región: Brasil, México, Argentina y Chile. Como puede verse a continuación, no quedamos tan mal parados. Para mayor claridad, no incluimos todos los países de la muestra, sino algunos representativos, aunque el lector puede consultar la extensa base de datos, así como los subindicadores en su sitio web.

GRÁFICO 4.
Índice Yidan de Educación para el Futuro



Como se ve, hay progreso, aunque una vez más es heterogéneo. Todos los países de la región han mejorado progresivamente desde 1980 a hoy, en cuanto al Índice de Desarrollo Humano del PNUD, que combina expectativa de años de vida, escolaridad e ingreso per cápita.

En todos los indicadores educativos, de nutrición y salud, sociales y económicos, así como en políticas educativas específicas, se pueden distinguir en la región tres grupos de países, aunque hay un continuo y no se puede caer en generalizaciones. Entre los primeros, de desarrollo comparativamente elevado, suelen estar Chile, Argentina, y Uruguay. Luego, en desarrollo medio, se ubican Colombia, Brasil y México. Más atrás, con problemas muy severos, incluso en alimentación y cuidado de la infancia, hay países centroamericanos como Honduras o Guatemala, Bolivia o Haití, siendo este último virtualmente un estado fallido.

TABLA 3.
Posición en el Índice de Desarrollo Humano, PNUD 2015

Noruega	1
Australia	2
EE UU	10
España	27
Chile	38
Argentina	45
Uruguay	54
Venezuela	71
México	77
Brasil	79
Perú	87
Colombia	95
Bolivia	118
Haití	163
Sudán	185

Es importante tener en mente un cierto correlato, que veremos con más detalle: el desarrollo es sistémico, y donde hay mejor ingreso per cápita y gobernabilidad, también hay mejor salud y educación. Y esto no es casualidad.

Con las consabidas heterogeneidades, se puede generalizar de todas maneras: hoy tenemos en promedio el menor nivel de pobreza desde hace varias décadas. El gasto social del Estado pasó del 12% al 15% del PIB entre 2000 y 2014. Asimismo ha habido avances recientes y significativos en democratización, y con conflictos políticos graves en algunos países, sobre todo Venezuela y más recientemente Honduras, no hay una sola dictadura militar en la última década. Con la excepción del desencanto político creciente en Chile, la región también destaca en el mundo por un aumento de la participación medida a través del voto.

Se ha avanzado en la reducción del desempleo y algunas empresas latinoamericanas se codean en su productividad con las grandes transnacionales. El ingreso per cápita de Chile, Panamá y Uruguay ha superado los 20.000 dólares y se encuentran ya en el umbral de los países desarrollados más modestos. Argentina está muy cerca. Brasil y México ocupan el lugar número 8 y 11, respectivamente, en el mundo por el tamaño de sus economías, de un total de 197.

Por otra parte, hay áreas de gran dinamismo y modernidad en algunas de nuestras economías. Brasil no solo es exportador de bienes primarios, sino que tiene una empresa aeronáutica competitiva en términos globales. La industria aeronáutica construye gran parte de los componentes principales para sus aviones en México, aunque ahora están amenazados por el neoproteccionismo irracional del nuevo gobierno estadounidense. Este país es el quinto exportador de automóviles en el mundo. Son bolsones de modernidad y productividad en un heterogéneo continente, con sus felicidades, corrupciones e inequidades.

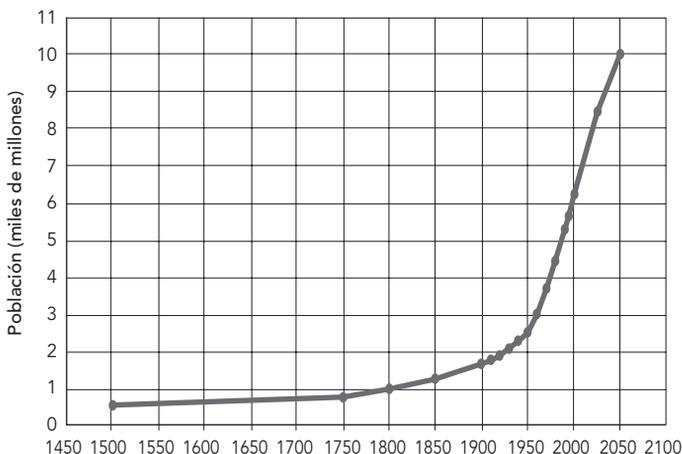
Como puede verse, la nuestra es una realidad de dulce y agraz. Es en este contexto interno de claroscuros, sombras y algunas luces, que empezaremos a incursionar en la educación preescolar y escolar latinoamericana. No considerar este contexto es no entender el enorme desafío cultural, político y socioeconómico que se debe enfrentar. Veremos enseguida la situación internacional contemporánea y sus consecuencias para la educación y para nuestro desarrollo.

EL MUNDO EN EL SIGLO XXI Y SUS MEGATENDENCIAS

Ha surgido un acrónimo para describir un futuro que será caracterizado por la mayor volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad: VUCA (del inglés *volatile, uncertain, complex, ambiguous*), que se utiliza para describir o reflejar la volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad de condiciones y situaciones. Esta noción fue creada por el ejército estadounidense para definir la situación del mundo tras el fin de la Guerra Fría, pero ya entrados a la segunda década del siglo XXI se expresa cada día con mayor fuerza, impactando a todos los ciudadanos del planeta.

En esta volatilidad, ¿para qué y cómo estamos educando? A veces da la impresión de que las discusiones se dan mirando el espejo retrovisor, sin tener en consideración que atravesamos por un período extraordinariamente turbulento, en que el mundo cambia a pasos acelerados. No es posible desarrollar políticas educativas como si nada pasara. Veamos el siguiente gráfico que da cuenta de esta situación:

GRÁFICO 5.
Evolución de la población mundial (1500-2050)



A veces no nos damos cuenta de los fenomenales cambios demográficos ocurridos en el último siglo que se describen en esta gráfica. Su impacto ambiental, social y geopolítico hacen de hecho que haya un antes y un después del planeta, con la línea divisoria trazada aproximadamente en 1950. Nos cuesta comprenderlo, inmersos como estamos en nuestra cotidianidad. No solo somos muchos más, sino que vivimos más tiempo, contaminamos más, consumimos más, creamos y compartimos más información cada año que la de toda la historia escrita por la humanidad hasta el siglo XX. ¿Cómo podríamos no sentir incertidumbre en este contexto?

El progresivo envejecimiento es el cambio biológico más relevante en la historia de la humanidad y se detonó por los avances en la medicina, salud pública e infraestructura sanitaria. Así, en América Latina, en la década de 1950, la esperanza de vida al nacer bordeaba los 55 años, y se estima que para el 2050 llegará a los 77: 22 años de aumento en un siglo, lo cual es un suspiro en la historia del hombre. No

mencionamos siquiera los cambios biotecnológicos y éticos que ocurrirán en materia de modificaciones genéticas de las personas y los embriones, de imprevisibles consecuencias para la humanidad.

Así, la salud y las pensiones se convirtieron en dos bombas de tiempo a la espera de estallar, independientes de nuestro eventual crecimiento económico, y habrá que generar y reservar los recursos financieros y humanos para abordarlas. Por su parte, el sistema educativo ya no podrá concebirse como un período inicial, hasta los 18 o 25 años, sino como un proceso que deberá tener elementos de continuidad a lo largo de la vida de las personas, en especial en este mundo cambiante.

La segunda es el desempleo tecnológico, fuente esencial del progresivo incremento mundial en la desigualdad de ingresos. Un reporte de la OCDE ha producido nuevas evidencias de la ascendente brecha entre ricos y pobres. En 1980, el 10% más rico en esos países ganaba siete veces más que el 10% más pobre. Hoy es 10 veces más. Quienes tienen capital y conocimientos ganarán cada vez más, y los analfabetos funcionales de América Latina ganarán comparativamente cada vez menos... si no nos apresuramos.

Ya hay carne artificial, de buen sabor, que podría terminar con buena parte de la ganadería y sus empleos asociados. En Estados Unidos, país de alta tecnología y productividad, se ha estimado que el 50% de los empleos actuales podrían desaparecer hacia el 2050, incluyendo los choferes de camiones de carga interurbanos. En un casino de Florida ya hay mesas de blackjack en que el *croupier*, el que saca y distribuye las cartas del mazo, es un robot.

Otro ejemplo: en 2004, los ingresos de Blockbuster llegaron a ser seis billones de dólares anuales en sus tiendas de renta de videos. Incluso las de América Latina, por medio de 700.000 empleados, cada uno generaba ingresos promedio

por 714 dólares mensuales y su salario, en un trabajo poco calificado, estaba obviamente por debajo de ese valor. En 2010, tan solo seis años más tarde, esta empresa estaba quebrada y Netflix vendía dos billones de dólares (en muchas más películas) por medio de dos mil tecnificados empleados que generaban ingresos por 83.000 dólares mensuales cada uno. ¿Quién cree usted que gana más?

Entre 1980 y 2010 el ingreso per cápita de América Latina aumentó en apenas 30% en total, algo así como 1% anual. En el mismo período los países del Sudeste Asiático, con los mejores indicadores educativos y tecnológicos del mundo, lo hicieron en 700% y los de la OCDE, de ingreso ya elevado, en 70%. Nos estamos *blockbusterizando*, mientras los asiáticos se *netflixican*, y tener en esta situación cerca del 60% de analfabetos funcionales se convierte en un lastre insostenible. Cada año que transcurre sin resolver esto, mayor se hace la distancia.

La tercera megatendencia es el calentamiento global y el conflicto entre la sustentabilidad ecológica, el medioambiente y el desarrollo económico. Esta megatendencia es consecuencia directa del aumento demográfico. Hasta hace tan solo 50 años, las grandes inversiones en energía, minería, pesca, industria forestal o agroalimentaria se hacían sin la menor consideración por su eventual impacto en el ambiente o los ecosistemas. Dada la preocupante evidencia científica acumulada, y las crecientes resistencias ciudadanas, esto ahora es impensable. Encontrar en cada país el punto medio de la ecuación, entre el ambientalismo extremo que detiene casi toda forma de crecimiento y el desarrollismo sin escrúpulos, será un signo permanente del siglo XXI, eterna fuente de conflictos si no se buscan consensos estructurales.

Holanda tiene buena parte de su territorio bajo el nivel del mar, y es desde ese punto de vista un país geográficamente inviable, más aún si este nivel crece como consecuencia

del calentamiento global. Sin embargo, desarrollaron por décadas y centurias una ingeniería hidráulica que les permite la viabilidad nacional y además exportar tecnología y servicios. Así reestructuraron la geografía de su país.

Por contraste, la Guyana que fuera británica tiene similar condición hidrográfica que Holanda y como consecuencia —entre otras causas— está sumida en la pobreza extrema. Panamá vive y florece gracias al canal... y no existe la carrera de ingeniería hidráulica en sus universidades. Chile no se ha propuesto ser una potencia mundial en gestión de desastres naturales, de los cuales tiene en promedio uno grave por año, como sí lo es Japón. ¿Qué camino seguiremos?, ¿qué implicaciones tiene esto para nuestro sistema educativo y de investigación?

La cuarta megatendencia, más americana que mundial, es la hispanización de Estados Unidos. A pesar de los berrinches de Donald Trump, hay ya 55 millones de habitantes de origen hispánico relativamente reciente, provenientes de una gran variedad de países: cubanos, puertorriqueños y dominicanos exiliados o autoexiliados, migrantes de México y Centroamérica, desplazados por la violencia, y estudiantes de postgrado que se quedaron a vivir en busca del sueño americano. Su PIB per cápita es el doble de América Latina, y si fueran considerados como un país, serían la quinta potencia económica del mundo. Hacen remesas de dinero a sus familias, viajan, intercambian. ¿Es este fenómeno relevante para nuestros propósitos? ¿Cómo podrían los hispanos de Estados Unidos cooperar con la educación de América Latina?

La quinta megatendencia es la inestabilidad global. En adición a la revolución tecnológica, en el último tiempo hemos visto con consternación el surgimiento de una serie de fenómenos problemáticos: la emergencia en el Medio Oriente

del llamado Estado Islámico (ISIS, por sus siglas en inglés); el *brexit*; la desestabilización de Europa por las oleadas migratorias y la emergencia del populismo de derecha; la agresividad de Vladimir Putin y la conquista de Crimea; la aún más incomprensible elección de un candidato posiblemente psicopático en Estados Unidos, que amenaza con alterar la paz interior y la global, sin contar con los probables daños a la economía mexicana; la creciente agresividad militar de China en el océano Pacífico, país-continente que parece añorar su pasado imperial de siglos anteriores; las amenazas nucleares de Corea del Norte...

Lo que a la caída del muro de Berlín en 1989 fue interpretado como el dominio de la Pax Americana en el mundo, hoy se ha transformado en un planeta multipolar de delicados e inestables equilibrios políticos, comerciales y militares. En ese contexto, surge la necesidad de América Latina de blindarse un poco más, y la integración y cooperación al interior de la región se hace doblemente urgente.

Si había VUCA al terminar la guerra fría —volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad—, hoy tal vez sería “súper VUCA”. Los estudiantes deberán aprender a desenvolverse en ese contexto, y esto presenta desafíos muy concretos para nuestra manera de educar.

III. CONCEPTOS EDUCATIVOS TRANSVERSALES

ANALIZAREMOS a continuación la siempre controvertida y mutante definición de calidad en la educación, las nuevas habilidades que requerirán los estudiantes del siglo XXI, el rol de los test estandarizados como medición muy parcial de la calidad, los problemas ideológicos que enmarcan las discusiones educativas, los propósitos generales de cualquier política educativa, y los profundos impactos de otras medidas sectoriales y realidades sociales en el desarrollo de la educación.

¿QUÉ ES EDUCACIÓN DE CALIDAD Y PARA QUÉ LA QUEREMOS?

Siempre hay tensión sobre el significado de la calidad en la educación. Los ciudadanos se lo preguntan y discuten con frecuencia, a pesar de los múltiples intentos de clarificación a nivel internacional.

Gardner describió ya en 1983 las múltiples inteligencias que deben ser desarrolladas en los niños para sobrellevar el “test de la vida”:

- a) lógico-matemática
- b) lingüística
- c) musical
- d) espacial

- e) kinestésica, es decir, del conocimiento de su propio cuerpo
- f) interpersonal
- g) intrapersonal, es decir, la comprensión de sus propios sentimientos y emociones, y
- h) del conocimiento de la naturaleza.

Todas ellas deben ser desarrolladas en una delicada y compleja interconexión entre el aprendizaje en aula y la experiencia concreta del niño, por sí solo, con el trabajo en grupos y en su familia.

Más recientemente, un informe de 2013 de Unesco, en conjunto con la Brookings Institution, definió siete dominios claves para el aprendizaje de los niños:

1. *Bienestar físico*: cómo los niños y los jóvenes utilizan sus cuerpos, desarrollan control motor y entienden y exhiben una nutrición apropiada, ejercicio, higiene y prácticas de seguridad.
2. *Social y emocional*: cómo los niños y los jóvenes impulsan y mantienen relaciones con los adultos y sus pares. También cómo ellos se perciben a sí mismos en relación con los otros.
3. *Cultura y las artes*: expresiones creativas, entre las cuales se incluyen las actividades de las áreas de la música, teatro, danza o movimientos creativos y las artes visuales, mediales y literarias. Igualmente las experiencias culturales en las familias, escuelas, comunidades y países.
4. *Alfabetismo y comunicación*: comunicación en el/los idiomas/s de la sociedad en la que viven los niños y los jóvenes, lo cual incluye el desempeño oral, la comprensión auditiva, la lectura, la escritura y el entendimiento de la palabra oral y escrita en los distintos medios.

5. *Perspectivas de lectura y cognición*: las perspectivas de lectura describen el compromiso del estudiante, su motivación y participación en la lectura. La cognición es el proceso mental para adquirir conocimiento a través de estos distintos abordajes.
6. *Conocimientos básicos de aritmética y matemática*: la ciencia numérica y el lenguaje cuantitativo utilizado universalmente para representar los fenómenos observados en el ambiente.
7. *Ciencia y tecnología*: la ciencia es el conocimiento específico o el cuerpo o sistema de conocimiento que comprende las leyes físicas y las verdades generales. Por su parte, la tecnología hace referencia a la creación y utilización de las herramientas para resolver los problemas.

De estos criterios se concluye que cada niño debe aprender a un ritmo no necesariamente igual al de los demás, y con énfasis que no tienen que ser de modo obligado los mismos. Es cosa de que cada lector se pregunte si sus propios hijos aprenden a la misma velocidad entre ellos y con idénticos intereses.

Pero la Unesco propone y la realidad burocrática de las instituciones dispone. La "industrialización curricular" presupone que, si estamos en abril, el niño o niña de tercero básico, de 9 años +/- 6 meses, ya tiene que saber la materia X, y en caso contrario, los inspectores ministeriales sancionarán al colegio, al estudiante se le considerará atrasado o desordenado y en una de esas será enviado a una escuela de educación especial o lo saturarán de medicamentos para el déficit atencional.

De hecho, el enfoque de industrialización burocrática de la educación está volviendo locos a muchos de nuestros niños, y esta no es una exageración retórica. La prevalencia de enfermedades mentales en la niñez es preocupante,

como veremos más adelante. Los profesores también lo sufren y pierden motivación y cualquier esperanza de desarrollo profesional autónomo.

Tal como lo ha planteado el reconocido especialista británico Ken Robinson:

Todos los niños comienzan sus carreras en la escuela con chispeante imaginación, mentes fértiles y una disposición a asumir riesgos con lo que piensan. Tenemos que ir de lo que es esencialmente un modelo industrial de educación, un modelo de fabricación, que se basa en la linealidad y la conformidad, y el lote de personas. Tenemos que pasar a un modelo que se basa más en los principios de la agricultura. Tenemos que reconocer que el florecimiento humano no es un proceso mecánico, es un proceso orgánico. Y no se puede predecir el resultado del desarrollo humano. Todo lo que puedes hacer, como un granjero, es crear las condiciones bajo las cuales empezarán a florecer.

Invitamos al lector interesado a ver un video animado con estos conceptos de Ken Robinson, que ha sido traducido a la mayoría de los lenguajes del mundo, con millones de reproducciones.¹ Conceptos fascinantes, festejados por todos, pero que son muy resistidos a nivel burocrático. En realidad, sabemos con exactitud qué significa una educación de calidad, pero hacemos todo lo posible para no impartirla. El costo humano y productivo de dilapidar las mentes de millones de niños promisorios es monumental, y desafía la imaginación.

¹ "RSA ANIMATE: Changing Education Paradigms": <https://www.youtube.com/watch?v=zDZFcdGpL4U>

En realidad, sabemos con exactitud qué significa una educación de calidad, pero hacemos todo lo posible para no impartirla. El costo humano y productivo de dilapidar las mentes de millones de niños promisorios es monumental, y desafía la imaginación.

HABILIDADES PARA EL SIGLO XXI

Los sistemas educativos, formales e informales, son en su esencia el mecanismo que utilizan las sociedades para transmitir cultura, valores, habilidades y conocimientos desde una generación a la siguiente. Por ende, lo que se desea traspasar muta y se modifica con creciente frecuencia. Si en la Europa de la Edad Media bastaba con enseñar la Biblia, y era incluso herético enseñar otra cosa, y si en partes del mundo musulmán es herético hasta hoy enseñar ciertos temas a las mujeres, en el último siglo los cambios científicos, tecnológicos y societarios han hecho esta mutación cada vez más vertiginosa.

Es así como en el mundo avanzado ha surgido el imprescindible concepto de “habilidades para el siglo XXI”, abordado por diversos autores desde distintas perspectivas,²⁻³ y que suelen entenderse como aquellas que van más allá de los aprendizajes curriculares convencionales. Son las así llamadas habilidades “blandas”, aunque en realidad son más bien “duras”, en el sentido de que son esenciales para

²J. Bellanca & R. Brandt, *21st Century Skills: Rethinking How Students Learn*, Solution Tree Press, 2010.

³C. Fadel, M. Bialik & B. Trilling, *Four-Dimensional Education: The Competencies Learners Need to Succeed*, Center for Curriculum Redesign, Boston, 2015.

sobrevivir, progresar y aportar a la sociedad. Ya no hay política educativa que pueda abstraerse de estos enfoques.

A continuación, proporcionaremos una síntesis comprimida de ellas, en el entendido de que el concepto admite diversas interpretaciones, énfasis, categorizaciones o subdivisiones.

Estas son algunas de ellas:

Habilidades intra e interpersonales

1. Conciencia plena de sí mismo, capacidad de introspección y meditación.
2. Inteligencia emocional y social, empatía por los demás y capacidad de escucha activa.
3. Perseverancia, resiliencia y determinación frente a los desafíos complejos.
4. Creatividad, curiosidad y actitud emprendedora frente a la vida, el estudio y el trabajo.
5. Metacognición, entendida como el “aprender a aprender”, sobre todo en un mundo cambiante.
6. Valores y ética, sentido de justicia, equidad, rectitud y compasión por los demás.

Habilidades para el trabajo

1. Capacidad para entender y resolver problemas y desafíos, incluyendo la capacidad de diseño, entendida como la secuencia de definir, investigar, idear, escoger, implementar y evaluar.
2. Colaboración, entendida como liderazgo, trabajo en equipo, en proyectos interdisciplinarios, con personas muy diferentes.
3. Análisis de datos, información y estadísticas, cualquiera sea la profesión u oficio.
4. Adaptabilidad frente a las nuevas tecnologías y la cultura digital.

5. Capacidad de presentación oral, visual o escrita de ideas y conceptos.
6. Pensamiento sistémico, incluyendo una visión amplia, interconexión de fenómenos diversos, comprensión del mundo y el contexto, y detección de tendencias.
7. Contabilidad y gestión del dinero.
8. Flexibilidad cultural e intercultural.
9. Enfoque en el bien común y la preservación del medioambiente.

Como podrá ver el lector, varias de estas habilidades del siglo XXI son aún más difíciles de medir con los test estandarizados que aquellas de carácter cognitivo establecidas en los programas de las instituciones escolares o de educación superior. De ahí que el problema de la adecuada evaluación de los aprendizajes de los estudiantes se hace todavía más complejo. En América Latina aún carecemos de políticas de evaluación claras para estas habilidades y existen muy pocos programas de formación de maestros, iniciales o en servicio, dirigidos a la enseñanza y desarrollo de ellas.

¿ENSEÑAR PARA APROBAR EL TEST?

Los test estandarizados son la cúspide de la pirámide burocrática. Sin embargo, un ministro de Educación de Singapur declaró en 2005 que “los niños debieran ser educados para el test de la vida, no para una vida de test”. Su advertencia fue premonitoria.

De las listas de componentes de la calidad educativa de la Unesco resulta fácil observar que es imposible que algunos de ellos puedan ser evaluados por las respuestas de los niños en un test de alternativas múltiples, y ni siquiera a través de los ensayos escritos.

Pero el simplismo reduccionista, en especial de los amantes del modelamiento estadístico y las burocracias ministeriales que “industrializan” el proceso educativo para controlarlo mejor, trata de llevarlo todo al terreno de lo medible. Peor aun, hemos pasado del “test” al “test con consecuencias”, del cual Estados Unidos y Chile son los ejemplos extremos. México ha desarrollado desde 2006 la prueba nacional Enlace, aunque felizmente sin consecuencias administrativas para las escuelas o los profesores.

Si de lo que se trata es de que la propia escuela vea qué está haciendo bien o mal, medir resultados comparativos a nivel nacional es obviamente positivo, aunque solo sea en algunas dimensiones de la calidad educativa. El problema surge cuando las burocracias y los creyentes fervientes en el “mercado competitivo” de la educación aplican “zanahorias y garrotes” en base al resultado de estos test, ya sea usándolos para cerrar escuelas, bonificar profesores, dar más o menos dinero a los colegios, seleccionar o expulsar alumnos, e inducir la migración de estudiantes de unas escuelas a otras.

Al tener los test esas nefastas consecuencias, es evidente que las comunidades escolares comienzan a movilizarse por el miedo a los resultados de estas evaluaciones mecánicas, descuidando entonces todas las otras dimensiones centradas en la calidad. La creatividad y el trabajo en equipo de los alumnos quedan relegados al cesto de la basura. Los profesores y alumnos entran en una jaula de ardillas, corriendo a toda velocidad para practicar y memorizar los temas de los test estandarizados.

Las políticas que se han aplicado en Estados Unidos en esta dirección fueron descritas en 2010 por Diane Ravitch, subsecretaria de Educación en los gobiernos de George Bush padre y Bill Clinton:⁴

⁴D. Ravitch, *The Death and Life of the Great American School System: How Testing and Choice are Undermining Education*, Basic Books, 2010.

EL CASO DE SINGAPUR

Visión uno: “Pensando en las escuelas, nación que aprende” es la primera visión de marco, la mirada global de la nación, profundamente arraigada en la filosofía educativa de todas las escuelas de Singapur.

El aprendizaje de las naciones se basa en la construcción de un conjunto básico de habilidades para la vida en los estudiantes (pensamiento crítico, creación, resolución de problemas), actitudes (colaboración, curiosidad, capacidad de asombro) y disposiciones personales (tolerancia a la ambigüedad, persistencia), que crearán una mentalidad de innovación y de emprendimiento, que es integral para la prosperidad y el bienestar de la persona y el país. La visión se plantea como una “marca país” que inspira y trae esperanza.

Las habilidades del siglo XXI son las destrezas inherentes al estilo educativo “Enseñar menos, aprender más”. Incluyen las habilidades globales de aprendizaje e innovación, habilidades profesionales, habilidades de información, medios y tecnología, y las habilidades prácticas de la vida (familia, escuela, comunidad, Estado y nación), yuxtapuestas a materias básicas de las diversas y tradicionales disciplinas, y atadas con temas del siglo XXI de conciencia global, financieros, económicos, empresariales, cívicos, de salud y bienestar.

Este estilo se manifiesta en el trabajo de las escuelas piloto, llamadas Teach Less, Learn More Ignite Schools, que se centran en promover el interés intrínseco en el aprendizaje. Las escuelas primarias y secundarias, de diversos tamaños, buscan la admisión al programa piloto mediante un proceso de solicitud competitivo.

Todo lo que no se puede medir no cuenta... Me he dado cuenta con consternación de que los test estandarizados se han convertido en la preocupación central de las escuelas, y que ya no son solo una medición, sino un fin en sí mismo. He concluido que la rendición de cuentas, tal como está estipulada en la ley federal, ha logrado elevar el nivel de embrutecimiento de las escuelas, mientras los estados y los distritos escolares se esfuerzan por alcanzar metas poco realistas.

Una escuela puede delicadamente eliminar a los estudiantes de más bajo rendimiento y aun así ser capaz de presumir que la mayoría o la totalidad de sus estudiantes son afroamericanos, hispanos o de bajos ingresos. Los investigadores educativos llaman a esto "descremar". Es una forma muy efectiva para que una escuela genere resultados elevados en las pruebas estandarizadas, independiente de la calidad de su programa. Las escuelas selectivas pueden mejorar sus resultados asesorando a los estudiantes disruptivos para transferirse a otra escuela, o reprobar alumnos de bajo rendimiento, que luego terminan por irse.

No solo las escuelas selectivas lucen mejor si excluyen a los rezagados, sino que las escuelas públicas tradicionales lucen peor, ya que por ley deben aceptar a aquellos que no fueron admitidos o fueron expulsados de las escuelas selectivas. Otra manera en que una escuela puede mejorar sus resultados es la disminución de la participación de los estudiantes de bajo rendimiento en las pruebas estatales. Estos estudiantes son alentados a quedarse en casa el día de la gran prueba, o pueden ser suspendidos justo antes de la prueba. A veces estos estudiantes terminan inadecuadamente enviados a las escuelas de educación especial.

Un interesante y reciente estudio de Rivas y Sánchez⁵ revisó la evolución educativa de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Destacan que, en este ámbito, en América Latina ha habido trayectorias divergentes:

Países como Chile, Brasil, México y Colombia pasaron de evaluaciones diagnósticas generales, instaladas en los noventa, a evaluaciones con alto nivel de impacto en la regulación de los sistemas educativos. Argentina, Uruguay y Perú apelaron escasamente a las evaluaciones como fuente para tomar decisiones y para presionar a las escuelas.

Reiteramos que las evaluaciones de resultados *per se* no son dañinas, y por el contrario pueden ser muy útiles cuando se utilizan dentro de las escuelas para mejorar los aprendizajes, o también para beneficiar las escuelas y las actividades de los maestros. Lo pernicioso es asociarlas a esquemas de “premio y castigo”.

Nuestro consejo para cualquier lector que se encuentre con algunos personajes “obsesivos de la medición con consecuencias” tratando de imponer estos enfoques, es oponerse con mucha fuerza. El daño potencial a la calidad educativa integral puede ser enorme. Es demasiado importante que aceptemos que ciertos elementos de la calidad solo pueden lograrse con profesores y directores que tengan capacidad, cariño y pasión por lo que hacen, formarlos y remunerarlos bien, confiar en ellos y darles autonomía. Así se hace en aquellos países que tienen éxito en la educación.

⁵ A. Rivas y B. Sánchez, “Políticas y resultados educativos en América Latina: un mapa comparado de siete países (2000-2015)”, *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 22 (1), 2016.

LOS PROPÓSITOS DE CUALQUIER POLÍTICA EDUCATIVA

Tratándose este ensayo, en su esencia, de un diagnóstico y propuestas de políticas educativas para la región, es prioritario fijar un criterio común sobre los objetivos principales y secundarios de la misma.

En lo esencial, hay cuatro objetivos fundamentales:

- El primero se refiere a la cantidad de niños y jóvenes que efectivamente acceden a un establecimiento educativo. Por ejemplo, el porcentaje de niños entre 6 y 12 años que asisten a una escuela primaria, o su equivalente en educación inicial, o media. A esto lo llamaremos *cobertura*, que es en realidad una combinación de acceso con retención. El desafío no es solo lograr que ingresen a estos niveles educativos, sino también evitar que deserten, ya sea por motivos académicos o económicos. En muchos países tenemos severos problemas de deserción, tanto en educación media como superior.
- El segundo objetivo esencial es obtener una calidad integral. Este es el más complejo y multidimensional, y ya nos extendimos en su definición. Por ahora, diremos que no se saca nada con tener personas sentadas en un aula, si no reciben la formación que se desea. Uno de los trabajos fundamentales que se han publicado para documentar esta aseveración lo realizaron Hansen y Wößmann en 2007.⁶ Ellos constataron que, aunque el número de años de estudio promedio en diversos países está relacionado de manera estadísticamente significativa con el crecimiento económico

⁶Eric A. Hanushek y Ludger Wößmann, "Education Quality and Economic Growth", World Bank, 2007.

de largo plazo, esta asociación se reduce casi a cero una vez que la calidad de la educación se incluye en el modelo. Es esta, y no los años de estudio, la que en realidad explica el crecimiento.

Dicho de otro modo, el desarrollo económico y la productividad se logran mejorando la calidad e innovando en la forma de educar, aunque se mantenga el número de años totales de estudio. Las políticas indiscriminadas de aumento de cobertura sin calidad sirven para cortar cintas inaugurales de jardines infantiles, escuelas y universidades, no para desarrollar los países o sus ciudadanos.

- Un tercer objetivo es la equidad en los resultados de aprendizaje. Desde un punto de vista global, sacamos poco con que un país tenga un buen promedio —por ejemplo, en el test de PISA o el TERCE de Unesco—, si estos esconden, al igual que en los ingresos económicos, enormes diferencias entre los jóvenes. Por lo demás, la inequidad en los resultados de aprendizaje en todo el mundo tiende a estar asociada al nivel socioeconómico de las diferentes escuelas y sus alumnos.

Para ilustrar el concepto, amerita detenerse un momento en los resultados de la prueba PISA 2015. Singapur y Japón, de una pequeña muestra de países, aparecen con la mayor proporción de sus estudiantes en los mejores niveles, V y VI, ya sea de lectura, matemáticas o ciencia. México y Perú con la menor proporción, tan solo 1% de sus estudiantes. En América Latina, los mejores resultados los exhibe la ciudad de Buenos Aires,⁷ con 8%, y Chile, con 7%.

⁷En 2015, Argentina reestructuró su sistema educativo y no fue posible tomar la prueba a nivel nacional.

Sin embargo, otro panorama emerge de la correlación estadística entre el nivel socioeconómico de los estudiantes y sus resultados. La mayor variabilidad sería en este caso una muestra de la inequidad socioeconómica del sistema y su impacto en la inequidad de los aprendizajes. En ese terreno los más “injustos” son Buenos Aires y Perú, y los más “equitativos” en cuanto a oportunidades de aprendizaje Japón, México y Estados Unidos. Los chicos de las villas miserias de Buenos Aires tienen pocas chances en la vida, por mucho que los resultados promedio de esa ciudad sean los mejores de la región.

- Un cuarto objetivo de política es la inclusión social del sistema educativo, o si se quiere expresar a la inversa, la disminución de la segregación. Esto tiene poco que ver con la dimensión académica de la educación en un sentido estrecho de la palabra. Podemos ejemplificarlo de la siguiente forma: supongamos dos escuelas que tienen el mismo resultado promedio en el test de PISA, digamos 450 puntos. Supongamos además que ambas tienen la misma equidad de aprendizaje, con 3% en la categoría V y VI del test, y 32% bajo nivel II, es decir, analfabetos funcionales. La diferencia entre las dos escuelas estriba en que una tiene casi todos sus estudiantes en un mismo nivel económico de clase media, mientras la otra tiene una mezcla heterogénea de estudiantes de clase alta, media y baja. ¿Qué es preferible?

En rigor, desde la mirada de los aprendizajes escolares, daría igual. Sin embargo, si consideramos que un concepto integral de calidad implica aprender a convivir en las diferencias, sean estas socioeconómicas, por discapacidad, o estatus migratorio, entonces la segunda escuela es claramente preferible, en especial

en un continente muy segregado en lo cultural, geográfico y barrial. La falta de cohesión social empieza en las escuelas segregadas.

Existen indicadores, como el índice de Duncan, que permiten calcular con precisión —si existen los datos— los niveles de segregación de una escuela, o grupo de escuelas, en las diferentes dimensiones: socioeconómica, académica, de discapacidad, estatus migratorio, etcétera. Un estudio de 2017,⁸ usando el índice de Duncan con la base de datos de la prueba TERCE en 15 países de la región, concluye lo que sigue: (i) “Existe una fuerte relación positiva entre el peso de la educación privada y la segregación de un país, y (ii) las escuelas privadas segregan más que las escuelas públicas, especialmente a los estudiantes con familias de menor nivel socioeconómico”.

Propósitos de las políticas educativas en todos los niveles etarios:

1. Cobertura y tasa de completación de estudios.
2. Calidad integral.
3. Equidad socioeconómica de acceso y resultados.
4. Integración social de los establecimientos.
5. Educación intercultural y bilingüe.
6. Atender a los niños con necesidades educativas especiales.
7. Equidad y eliminación de sesgos de género.

⁸F.J. Murillo y C. Martínez Garrido, “Segregación social en las escuelas públicas y privadas de América Latina”, 2017: <http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017167714>

Uslaner⁹ describe bien el problema en un importante texto, en el que explica cómo estos factores afectan la diversidad y cohesión de una sociedad y generan crecientes sentimientos de aislamiento y pérdida de capital social. Este autor también demuestra que aprendemos a confiar en edades tempranas, principalmente a través de nuestros padres, pero además por medio de las experiencias en la escuela y con los amigos.

Una vez formadas, las confianzas y las desconfianzas permanecen estables hasta la edad adulta. La segregación es una determinante clave de la desigualdad. En todos los países se expresa con mayor o menor fuerza una cadena que va desde la segregación a la desigualdad y de ahí a la desconfianza. ¿Qué queremos entonces para nuestros hijos y nietos: un sistema educativo segregado o uno integrado?

Estos son los cuatro objetivos fundamentales de una política educacional, pero hay otros más, que, aunque son muy importantes, están implícitos en los primeros de un modo u otro.

- El primero es proveer educación intercultural y bilingüe, o multilingüe. Se estima que en la región hay 10% de habitantes indígenas, que hablan alguna de las 100 familias lingüísticas diferentes. En Bolivia, casi dos tercios de la población lo es. Muchos países han hecho caso omiso de esta realidad, pretendiendo incluso extirpar estas lenguas de los esfuerzos educativos en una pretensión unificadora absurda. Debemos unir en las diferencias, respetando las lenguas y culturas,

⁹E. Uslaner, "Segregation and Mistrust: Diversity, Isolation, and Social Cohesion", Cambridge University Press, Nueva York, 2012.

por mucho que el español y el portugués sigan siendo los idiomas principales del subcontinente.

- Otro objetivo esencial es atender a los niños con necesidades educativas especiales, debido a discapacidades físicas, sensoriales, psicológicas o cognitivas. Dadas las graves inequidades sociales de la región y las carencias de atención temprana en los servicios de salud, esta problemática es aún mayor que en los países avanzados y exige a las escuelas un esfuerzo comparativamente más significativo, para el cual con frecuencia no tienen los recursos físicos y humanos. Esto es un requisito esencial para una educación inclusiva.
- La equidad de género es otro objetivo mundial y latinoamericano, sobre el que hemos experimentado importantes avances en las últimas décadas, aunque queda camino por recorrer.¹⁰ El acceso de las mujeres en nuestra región ha sido creciente y en educación superior incluso supera al de los hombres. Sin embargo, persisten todavía importantes desafíos en cuanto a los estereotipos educativos informales, que se expresan a la larga en preferencias de carreras “para mujeres” y “para hombres”, así como la permanente polémica entre escuelas mixtas versus separadas, especialmente entre los sectores más conservadores y religiosos de la sociedad.

¹⁰ M. Feijó, “Educación y equidad de género”, *LASA Forum*, Spring 2013, vol. XLIV: issue 2.

LA POLÍTICA EDUCATIVA ES UN DESAFÍO POLÍTICO

No se puede tener una postura ingenua, en cuanto a que las políticas educativas requieren solo un enfoque “técnico” y que esas soluciones “técnicas” serán aceptadas con alegría por los actores políticos y gremiales. Las propuestas técnicas, en cualquier democracia, deben pasar por la “moledora de carne” del sistema político —a veces corrupto o demagógico— y hay que saber encontrar las mejores ventanas de oportunidad cronológica para impulsar ciertas ideas.

El concepto de *Advocacy coalitions*¹¹ es un interesante modelo que describe el proceso de formulación de políticas públicas como una continua interacción y fricción entre coaliciones que compiten por sus planteamientos de política pública. Son colectivos, por lo general informales, de actores pertenecientes a diversas instituciones públicas, privadas, académicas, políticas o gremiales, que comparten un conjunto de creencias básicas y que buscan modificar las reglas para lograr sus metas. Las premisas fundamentales de este marco conceptual, muy apropiadas para analizar el caso educativo, son:¹²

1. Salvo en casos de transformaciones revolucionarias y bruscas, el proceso de cambio en las políticas públicas exige manejar perspectivas temporales de una década o más. El efecto acumulativo de los hallazgos de diferentes estudios tiene una preponderancia mayor a lo que se cree en los cambios de las políticas, pero es un

¹¹ P.A. Sabatier y H. Jenkins-Smith, *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Nueva York, 1993.

¹² Mario Waissbluth, *Se acabó el recreo. La inequidad en la educación*, Random House Mondadori, Santiago, 2010.

efecto lento. La evidencia va horadando las convicciones muy lentamente.

2. Las políticas y programas públicos pueden conceptualizarse de manera análoga a los sistemas de creencias, esto es, a las prioridades valóricas básicas. No existe la “decisión tecnocrática pura”, y siempre hay valores básicos implícitos en las formulaciones. Es difícil —aun cuando las evidencias y los datos lo indiquen— que estas coaliciones acepten modificar sus valores y creencias fundamentales, aunque en determinadas condiciones aceptarán negociar variables más coyunturales o secundarias a su ideología básica.

Muchos ámbitos de la política pública pueden analizarse con esta óptica: la discusión a favor o en contra de la energía nuclear, el medioambiente, el agua, la energía, y evidentemente, la educación, que es uno de los ámbitos donde pesan más fuerte las creencias y valores de diferentes *advocacy coalitions*.

Por estas razones, la formulación de las políticas educativas suele estar saturada de esfuerzos de corto plazo para resolver problemas inmediatos. La cultura institucional y política tiende entonces a mirar hacia atrás en vez de hacia el futuro. El pensamiento de largo plazo ha sido muy descuidado en educación en comparación con otros sectores como la energía o las pensiones.

A pesar de que diversos países, como Costa Rica o la República Checa, han intentado el desarrollo de planes nacionales educativos de largo plazo, la experiencia demuestra que, a la vuelta de algunos años, los gobiernos de turno han escogido dejarlas de lado. La tentación de “lucir bien comenzando de cero” ha sido hasta ahora demasiado grande.

Un importante paliativo para confrontar esta problemática, que recomendamos ampliamente, es el enfoque de

construcción gradual de políticas públicas a partir de pruebas piloto, experimentación local y construcción de evidencias previas a la definición de políticas a gran escala.

Curiosamente, el gobierno chino, centralizado y autocrático, ha sido pionero en el uso de este enfoque.¹³ El Minedu-lab, de Perú, busca probar proyectos pilotos de innovación educativa para luego escalarlos a políticas públicas. En Chile, en 2017, se aprobó una ley para traspasar las escuelas públicas desde el control municipal —excesivamente politizado— a servicios locales de educación, similares en cierto modo a los distritos escolares de Estados Unidos. Pero se hará muy gradualmente, y la propia ley prevé instancias de evaluación y ajuste del proceso.

En educación hay múltiples perspectivas sobre las causas de los problemas, no hay soluciones claras, inequívocas y duraderas, y se requieren respuestas sistémicas, en que no todos conocen las diferentes dimensiones de la solución. Debemos aprender a reconocer que los sistemas complejos, como la educación o la salud, requieren soluciones cambiantes y adaptativas.¹⁴

En cualquier caso, debemos destacar que, en América Latina, la tradicional reticencia de la élite a abordar la educación de los más desposeídos —que vimos antes con deprimidas citas— cambió hacia inicios del siglo XX. De ahí en adelante, casi no ha habido gobernante latinoamericano que no haya declarado como gran prioridad la educación, pero salvo excepciones, solo la han materializado con reformas de bajo costo económico o político, y reducidos plazos de ejecución. Para la clase política, lo importante es mostrar

¹³S. Heilmann, "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process", *The China Journal*, 2008.

¹⁴E. Eppel, D. Turner & A. Wolf, "Experimentation and Learning in Policy Implementation: Implications for Public Management", Institute for Governance and Policy Studies, Working Papers, Nueva Zelanda, 2011.

resultados en sus períodos de gobierno, y por supuesto, dentro de la enorme restricción de recursos financieros y fiscales. No son seres malignos, sino que actúan a partir de sus circunstancias y esquemas de incentivos en la disputa por el poder.

La histórica reticencia de la élite latinoamericana a abordar la educación de los más desposeídos cambió hacia inicios del siglo xx. De ahí en adelante, casi no ha habido gobernante que no haya declarado como gran prioridad la educación, pero salvo excepciones, solo la han materializado con reformas de bajo costo económico o político, y reducidos plazos de ejecución.

Así, el aumento de cobertura —cuestión obviamente necesaria— se convirtió en el principal “caballo de batalla” político: primero en educación primaria, luego secundaria y más recientemente, preescolar y superior. En términos generales, cortar cintas inaugurales es vistoso, expedito y comparativamente muy barato, respecto a dotar a esas escuelas de profesores en la calidad y cantidad necesarias por toda la vida. En todo el mundo, según la base de datos de la Unesco,¹⁵ la inversión de capital e infraestructura es menos del 10% del gasto total de largo plazo, y más del 80% se paga en salarios de profesores.

En el mundo preescolar y escolar, la política de aumentar cantidad a costa de la calidad significó no invertir en buenos y bien pagados profesores en número necesario. El incremento de cobertura sin calidad generó, en casi todos

¹⁵<http://data.uis.unesco.org/>

los países, un gremio docente mal formado o a veces con nula formación, mal pagado, frustrado, de bajo posicionamiento social, que además tuvo que hacerse cargo de todos los efectos de la inequidad que recaen sobre la escuela, que no existe en el vacío, sino en una dura realidad psicosocial.

Este es el origen de la extrema combatividad gremial y la resistencia al cambio de muchos profesores, lo que en retrospectiva ha sido casi inevitable. México es el caso extremo, pero de ninguna manera único. Tan solo de 2014 a 2017 ha habido serios conflictos y huelgas de alcance nacional en este país, así como en Chile, Argentina, Colombia, Panamá y Costa Rica. De esta forma se ha “irreversibilizado” el problema. Hoy, los conflictos son mucho más difíciles de resolver que antes de la expansión indiscriminada y desprolija de cobertura. Este es posiblemente el error histórico y sistémico más grande de los gobernantes latinoamericanos de todos los colores políticos en materia educativa.

De igual modo, es vistoso y barato anunciar revoluciones educativas basadas en frecuentes cambios curriculares, aun cuando cerca del 60% de los escolares no entienda lo que lee ni pueda realizar operaciones aritméticas simples a los 10 o 15 años de edad.

También resultó fácil, y de nulo costo para las arcas fiscales, autorizar en algunos países la creación de universidades privadas desprovistas de toda regulación, lo cual permitió duplicar la cobertura en ese nivel en los últimos 15 años, pero con desastrosos resultados en materia de la calidad de la formación impartida, o las elevadas tasas de deserción de estudiantes, muchas veces endeudados.

Un problema frecuente para todos los que estamos convencidos de que la calidad de la educación es el desafío más importante, el que más compromete el futuro de nuestros países, es que vivimos en una burbuja, puesto que la vasta mayoría de la población de nuestros países no comparte esa opinión, y con buenas razones. Ya en 2008, el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) publicó un estudio¹⁶ que demostró que en general, las personas con menores niveles de educación expresan paradójicamente una mejor opinión en relación con la calidad de los servicios educativos que aquellas que tienen más años de escolaridad. Sus problemas cotidianos son otros, más urgentes y superan con creces a los educativos.

Para corroborar este hallazgo, veremos a continuación las respuestas a una pregunta de la encuesta Latinobarómetro 2015, aplicada a 19.000 personas de toda la región. Está formulada así: “En su opinión, ¿cuál es el problema más importante del país?”. Una parte de los encuestados solo tiene educación básica completa y otra tiene educación superior completa. La tabla muestra las diferencias de opinión entre ambos grupos, así como los dos problemas considerados por lejos como los más urgentes.

TABLA 4.
Problemas que más preocupan, Latinobarómetro 2015

Problema que más le preocupa	Con educación básica completa	Con educación superior completa
La educación	2,2%	7,7%
El desempleo	22,0%	11,5%
La delincuencia	24,1%	25,5%

Como puede verse, para la gente hay problemas bastante más urgentes que la educación. En particular, para aquellos que solo lograron completar la educación básica, el desempleo les preocupa mucho más que a quienes terminaron la educación superior. La delincuencia es percibida

¹⁶ “Calidad de vida. Más allá de los hechos”, BID, 2008.

como el principal problema de la región y les inquieta a ambos grupos por igual.

Los especialistas de la educación podremos tener claro que el problema subyacente en ambos casos es la calidad de los aprendizajes y la escasa oportunidad que tienen los potenciales delincuentes y los desempleados, pero a la hora de las quejas ciudadanas, los temas son otros. Las élites políticas lo saben y así buscan los votos. Hay que tener cuidado con la mera “prédica entre los conversos”, los especialistas en educación, y hay que aprender más bien a “convertir a los herejes”, incluyendo por cierto a la clase política.

Otra complejidad política es el frecuente conflicto ideológico entre la provisión de servicios educativos impartidos por el Estado frente a las organizaciones privadas, con y sin fines de lucro. Está basado en creencias muy duras, que en América Latina están asociadas a ideologías muy marcadas de “derecha” y de “izquierda”. Mercado contra el Estado. La evidencia científica y estadística no suele ser demasiado relevante para estas discusiones.

En suma, la evolución de las políticas educativas no ha sido de modo alguno el fruto de una discusión técnica, que analiza problemas, compara alternativas y escoge las mejores y más eficientes para mejorar la cobertura y calidad integral. Son más bien el fruto de apuros y arrebatos ideológicos, fuertemente friccionados en su discusión entre las arriba mencionadas *advocacy coalitions*, a veces con movilizaciones sociales y ciudadanas, y carentes de visiones y consensos de largo plazo.

Por ejemplo, en Chile, el caso extremo de privatización desde la década de 1980 en adelante —sin evidencia internacional relevante que apoyara esta decisión—, la discusión entre las políticas de mercado y la visión de la educación como derecho ha sido muy violenta a lo largo de la última década, y posiblemente lo seguirá siendo. En cambio, esta es una fricción menos relevante en México o Argentina,

donde la educación es en su gran mayoría pública, tanto a nivel escolar como superior.

Como veremos en las secciones posteriores, los diagnósticos internacionales y las prioridades sobre lo que habría que hacer están en lo general bastante claras. El desafío, si el lector está interesado en impulsar reformas educativas, no subyace tanto en el diseño “técnico” de las soluciones, sino más bien en darles viabilidad política, financiera y aprovechar las oportunidades que dan los confusos y a veces rápidos cambios de autoridades gubernamentales en la región.

No podemos olvidar que nuestro vapuleado subcontinente ha experimentado más de trescientos golpes de Estado y crisis políticas, financieras o militares en 150 años. Dos por año, y los más recientes no han negado esta terrible estadística. En los últimos 15 años, la duración promedio de los ministros de Educación en el caso de Chile ha sido de 17 meses. Entre 1969 y 2000, la duración promedio de estos ministros en toda América Latina fue de 2,5 años.¹⁷ Los organismos internacionales como la Unesco, la Cepal o el BID han jugado en este contexto un rol positivo en la región, al mantener estadísticas, informes, diálogos y datos que han permitido dar alguna estabilidad a las discusiones. Y así, entre fricción y fricción, la educación avanza.

UN DESAFÍO INTERSECTORIAL Y MULTIDIMENSIONAL

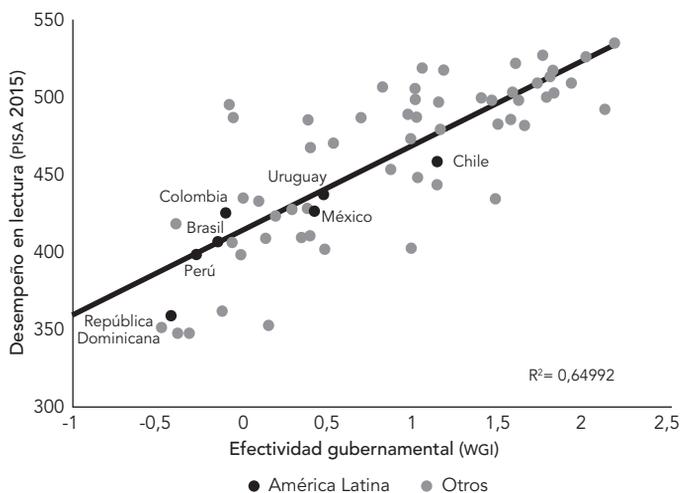
Lamentablemente, en nuestra segmentada y parcializada visión de la sociedad, tendemos a endilgarles toda la responsabilidad sobre este desafío a los ministerios de Educación del gobierno de turno, esperando además resultados en pocos años. Cabe preguntarse: ¿son los resultados de

¹⁷ “¿Cuánto duran los ministros de educación en América Latina?”, revista *PREAL*, año 4, n° 12, 2002.

aprendizaje en realidad, el fruto de las políticas educativas o lo son también de ámbitos más integrales como la gobernanza y efectividad gubernamental en general?

El indicador de “efectividad gubernamental” del World Governance Index¹⁸ refleja la percepción de la calidad de los servicios públicos en cada país, así como la calidad del servicio civil, el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. Este lo he cruzado con los resultados del test de PISA de lectura de 2015 y puede observarse que ambas variables están altamente correlacionadas.

GRÁFICO 6
Desempeño educativo y efectividad gubernamental



¹⁸World Governance Index: www.govindicators.org

Aclaremos de antemano que correlación no significa necesariamente causación. No implica que uno sea causal del otro, y existen muchas correlaciones espurias, que pueden deberse a una o más terceras causas. Por ejemplo, hay una elevada correlación (0,97) entre el monto de las importaciones de petróleo de Estados Unidos provenientes de Noruega y la cantidad de muertos por colisión con un tren en ese país. El mero sentido común dice que esa es una correlación espuria.

Pero tal vez no sea tan espuria la correlación elevada que mostramos en esta gráfica (0,65) entre el test de PISA y la efectividad gubernamental en todo el mundo. Ambas variables parecen ir juntas. En este caso, el sentido común señala que es razonable pensar que una mejora general en la efectividad gubernamental tiene impacto en la efectividad de las políticas educativas. O planteado a la inversa, ¿es posible esperar mejoras educativas en un país en que el gobierno, y más en general la gobernanza, funciona mal en todo sentido, e incluso dificulta la correcta y expedita implementación de las políticas educativas?

Lo que está fuera de duda es que en el aprendizaje de niños, jóvenes y universitarios, con o sin esta correlación estadística, hay un gran impacto de diversos factores que inciden sobre sus vidas y las de sus familias, y que no dependen de las políticas educativas, sino de otros ámbitos de acción del gobierno y la sociedad. Algunos ejemplos que podemos citar son:

- Los grados de violencia intrafamiliar y la capacidad del Estado para proteger a la infancia contra los abusos. Los niños abusados, maltratados y con daño psicológico severo no pueden aprender. Veremos este tema en extenso más adelante en un capítulo completo.
- La calidad de la salud, nutrición y alimentación. La desnutrición infantil en la región ha tenido una

evolución positiva en los últimos 20 años, al pasar de 4,3 en 1990 a 1,9 millones de niños con bajo peso en 2012.¹⁹ Solo en los casos de Haití, Guatemala y Guyana se encuentran prevalencias porcentuales sobre 10%. A la inversa destacan los casos de Chile y Costa Rica, cuyos niveles llegan a 0,5% y 1,1%, respectivamente. Según la Unesco, hacia el 2010 el 16% de los niños menores de cinco años presentaba raquitismo moderado o grave. Aunque es difícil probarlo en términos estadísticos, en el caso de Chile hubo un indudable impacto positivo en sus resultados educativos, de los notables programas de alimentación escolar e infantil que se desarrollaron desde 1975 hasta hoy. Desde la década de 1950 existe en este país un sistema de salud que ha permitido atender a las madres en etapas tan sensibles como el embarazo y el parto, con la entrega de leche y vacunas. Si la estatura promedio de los chilenos ha aumentado en promedio 11 centímetros en el último siglo, con prácticamente la misma composición genética de la población, es claro que también ha crecido la “estatura cognitiva y neuronal” de los niños que van a la escuela. Este es quizá uno de los factores que más ha influido en la posición favorable en los test internacionales, y sospechamos que por la salud y cuidados infantiles de Cuba el fenómeno puede ser similar, aunque es muy difícil encontrar algunas estadísticas sobre este país en las bases de datos. Los programas de salud y nutrición escolar son una de las intervenciones más rentables que existen para mejorar la educación de los niños. Pueden agregar de cuatro a seis puntos a los niveles de coeficiente

¹⁹ “Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio”, FAO, 2013.

de inteligencia, 10% a la participación en la educación y uno a dos años de educación.²⁰

- La infraestructura de acceso físico y de conectividad a internet en las escuelas, en especial de lugares rurales y aislados. Extensas zonas de la región implican transportes larguísimos para muchos niños, a través del agua y el barro. Al final hay jóvenes que asisten poco a la escuela o de plano desertan.
- Las condiciones socioeconómicas generales, que en muchos países fuerzan a los jóvenes a la deserción escolar temprana, simplemente para tener que salir a ganarse el pan, sea en empleos formales o pidiendo dinero en las esquinas. Según lo que señala la Organización Internacional del Trabajo:²¹

Si bien en América Latina y el Caribe en los últimos años el trabajo infantil se ha reducido sustancialmente, 5,7 millones de niñas y niños trabajan sin haber cumplido la edad mínima de admisión al empleo o realizan trabajos que deben ser prohibidos, según el Convenio número 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil.

Como ya dijimos, el test de PISA se rinde a los 15 años de edad en las escuelas. Sin embargo, estos jóvenes ni siquiera lo rinden.

- La efectividad de las políticas de combate a la violencia, la delincuencia, las drogas y el narcotráfico. El "Informe sobre el uso de drogas de las Américas

²⁰ Impact of Health on Education: <http://www.schoolsandhealth.org/Pages/AnthropometricStatusGrowth.aspx>

²¹ <http://www.ilo.org/ipec/Regionsandcountries/latin-america-and-caribbean/lang-es/index.htm>

de 2015”, de la OEA, arrojó preocupantes resultados, por el alto consumo de alcohol en jóvenes de entre 13 y 17 años, el aumento del consumo de marihuana en este sector de la población y la “precocidad” en el consumo de éxtasis y sustancias inhalables. ¿Influye esto en los resultados de aprendizaje?

- Peor aun, debemos mencionar el negativo impacto educativo y cultural de la inequidad y segregación, fruto de centurias de políticas económicas y sociales como las que ya hemos descrito. Un libro de Pickett y Wilkinson²² sobre los impactos de la desigualdad en las naciones, demuestra de manera implacable, cuadro tras cuadro, cómo los países con mayores niveles de inequidad de ingreso, de modo independiente a su ingreso per cápita promedio, es decir, no importando si son países ricos o pobres en el promedio, tienen peores índices de salud, obesidad, delincuencia, violencia intrafamiliar, confianza interpersonal, enfermedad mental, embarazo adolescente, esperanza de vida y otros indicadores sociales. La evidencia es científicamente clara e impactante. El lector puede ahorrar algo de tiempo viendo el ilustrativo e impactante video TED en español de Richard Wilkinson: *Cómo la desigualdad económica perjudica sociedades*.

²²K. Pickett y R. Wilkinson, *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Strong*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2009.

Los países con mayores niveles de inequidad de ingreso, de modo independiente de su ingreso per cápita promedio, es decir, no importando si son países ricos o pobres en el promedio, tienen peores índices de salud, obesidad, delincuencia, violencia intrafamiliar, confianza interpersonal, enfermedad mental, embarazo adolescente, esperanza de vida y otros indicadores sociales.

Después de mencionar esta letanía de factores “no educativos”, reiteremos entonces la pregunta: ¿son el aprendizaje y la cobertura escolar el resultado directo y único de las políticas educativas? No, por cierto que no, aunque falten investigaciones para medir de forma cuantitativa el impacto de cada uno de estos elementos “exógenos” al sistema propiamente educativo. ¿Qué pueden lograr los profesores en este contexto? ¿Los ministerios de Educación?

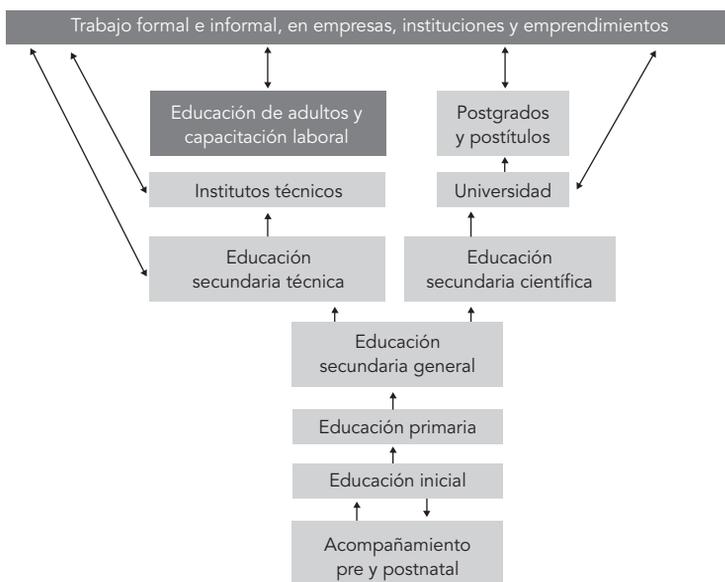
Para no deprimir al lector interesado en definir políticas educativas específicas, digamos que estas podrán operar, pero tal vez solo en el margen, salvo que se implementen mejoras que no dependan demasiado del funcionamiento del gobierno, si es que este opera mal en lo general, como ocurre en la mayoría de los países de la región.

Esta sería entonces una potente señal en cuanto a favorecer las medidas más descentralizadas posibles, dándole el máximo de autonomía y flexibilidad en su aplicación a las instituciones educativas o gobiernos locales, y menos responsabilidad y autoridad a las burocracias ministeriales o a las normas generales. Combatir local e integradamente las drogas, mejorar la alimentación y la salud, y realizar experimentos de coordinación de políticas públicas e innovación educativa tal vez sea una forma más efectiva que con grandes epopeyas nacionales de carácter legislativo, o con el mito

de siempre, de “introducir mejoras al currículum nacional”, como si este se fuera a enseñar por milagro divino.

UN DESAFÍO SISTÉMICO

El diagrama que presentamos a continuación, aunque el lector no lo crea, está muy simplificado. Presupone que un chico que ingresa a una sala cuna o jardín infantil continúa sin problemas su vida escolar, hasta llegar a la universidad o instituto técnico, y de ahí obtendrá un trabajo, en el que se quedará toda la vida. Las cosas por lo general no funcionan así, y en el siglo XXI cada vez menos. Las complejidades ocultas de este diagrama, que no insertamos para no convertirlo en una maraña incomprensible, son de tres índoles: a) hemos omitido algunas instituciones; b) el difícil problema de las transiciones entre etapas, y c) la necesidad creciente de trayectorias flexibles.



Cabe destacar que no en todos los países las distintas etapas duran lo mismo, ni se llaman igual. Por ejemplo, en México la educación media superior se llama preparatoria, y dura de dos a cuatro años, dependiendo de la institución que lo imparte o su orientación más científica o tecnológica. En los países federales como Argentina, Brasil o México, hay gran variabilidad institucional, dada la mayor autonomía de sus gobiernos estatales o provinciales.

En cuanto a las instituciones omitidas, podemos mencionar las escuelas especiales para niños con discapacidades severas, centros de segunda oportunidad para desertores y expulsados de la educación media, centros de formación en oficios de dos años de duración o bachilleratos de diversa índole, entre otros. Pero con todo, el diagrama da cuenta adecuada de 90-95% de la matrícula en el sistema educativo.

Más complejo es el tema de las difíciles y en ocasiones tortuosas transiciones de los niveles. Al existir una fuerte desarticulación pedagógica entre ellos, y sobre todo poco planificada, los niños y jóvenes suelen pasar por experiencias bastante traumáticas; por ejemplo, al transitar de la educación inicial a los sistemas muy escolarizados de la educación básica, o de esta hacia la media. De igual manera, suele haber cambios de instituciones, entre básica y media, o por tránsitos de la educación rural a la urbana. Estos cambios son comprensibles y esperables, pero podrían ser mejor aprovechados si hubiera mayor planificación, coordinación e inducción entre los niveles y las instituciones.

La complejidad hasta ahora más desatendida, y que en muchos países avanzados constituye una preocupación principal, es la necesidad de ofrecerles a los alumnos trayectorias mucho más flexibles a lo largo de su vida, sin necesidad de volver atrás y recomenzar desde cero en caso de cambiar de opinión o descubrir una diferente vocación, sea entre carreras universitarias o entre la educación técnica y la científica, ya sea a nivel medio o superior. Un ejemplo

digno de imitar es Suiza, donde existe una enorme flexibilidad para optar por diferentes trayectorias, numerosas certificaciones intermedias y posibilidades de formación permanente, en un contexto en que los oficios técnicos y las profesiones universitarias tienen similar respeto social, productividad y acceso a remuneraciones razonables.

Así, por ejemplo, el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente²³ (EQF, por sus siglas en inglés), de 2009, relaciona entre sí los sistemas de cualificaciones de los países y sirve de mecanismo de conversión para mejorar la interpretación y comprensión de las cualificaciones de diferentes países y sistemas de Europa, y por supuesto, entre las instituciones de un mismo país. Así, busca fomentar la movilidad de los ciudadanos y facilitarles el acceso al aprendizaje constante.

Este marco cubre ocho niveles, desde la educación básica hasta los más avanzados como el doctorado, y se centra en los resultados de aprendizaje, y no en datos básicos como la duración del estudio o el tipo de institución en que se realizó.

De acuerdo a lo que hemos comentado con anterioridad, los resultados de aprendizaje no son únicamente cognitivos, sino que se dividen en tres categorías: conocimientos, destrezas y competencias. Nada similar a esta pionera iniciativa ha sido consolidado en el continente americano, salvo Ontario en Canadá, y se hace evidente que es crucial para los estudiantes, su educación y reentrenamiento continuo a lo largo de la vida, el desarrollo de los países, así como para la cooperación y el intercambio estudiantil y laboral entre ellos.

²³https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/broch_es.pdf

SIETE CONCEPTOS PRINCIPALES DEL CAPÍTULO

La herencia colonial, la Inquisición y el caudillismo posterior a la independencia latinoamericana han dejado un pesado lastre cultural y social que se expresa hasta hoy en los peores resultados educativos de Occidente en materia de calidad, equidad y segregación, y más en general, en las condiciones de vida de la población.

Modificar las políticas educativas no es meramente un problema “técnico”, sino uno que conlleva numerosas restricciones y variables políticas e ideológicas, lo cual se traduce en largos tiempos de incubación de las mismas, lo que hace aconsejable la estrategia de experimentaciones piloto y locales previas a la aplicación masiva de las mismas.

Las políticas educativas, a todo nivel, tienen siete objetivos distintos, aunque complementarios, cuyos énfasis relativos y secuencias definen en buena medida los logros y el éxito. Estos objetivos son: a) cobertura y tasa de terminación de estudios; b) calidad integral; c) equidad socioeconómica de acceso y resultados; d) integración social de establecimientos educativos; e) educación intercultural y bilingüe; f) atención a los niños con necesidades educativas especiales; g) equidad y eliminación de sesgos de género.

La calidad en la educación es en sí misma un objetivo multidimensional, en el cual los conocimientos de lectura, matemáticas y otros elementos curriculares son solo uno de los aspectos relevantes, pero hay otros en materia de habilidades, actitudes y valores que son igualmente importantes. Sin embargo, la “industrialización y estandarización de la educación”, en aras de su masividad, ha privilegiado los aspectos curriculares y los test estandarizados como herramientas de medición. Es necesario corregir estas distorsiones.

En todas las épocas hay objetivos diferentes. En el siglo XXI, con su vertiginosa mutación tecnológica, inestabilidades políticas sociales y demográficas, ha aumentado la percepción de volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad. Esto exige la imperiosa formación en nuevas habilidades, tanto intra e interpersonales, como en el trabajo en equipo, la resiliencia, el “aprender a aprender”, la capacidad de comunicación y creatividad, que todavía no están adecuadamente presentes en la región, ni en los currículos ni en la formación de los profesores escolares o universitarios.

Los resultados de las políticas educativas dependen fuertemente de otros espacios de políticas sectoriales, como son la eficiencia general del gobierno, la protección a la infancia, la alimentación, la salud o la infraestructura. No es dable esperar demasiado de los ministerios de Educación si no se cumplen ciertas condiciones básicas en estas otras dimensiones, en particular en un continente caracterizado por la baja gobernabilidad y la ineficiencia pública. Eso hace aún más conveniente adoptar enfoques de experimentación local e intersectorial.

Hay un creciente desafío para la región, en cuanto a la necesidad de establecer marcos de cualificaciones que faciliten el tránsito de las personas entre carreras, instituciones educativas, países, diferentes empleos y la educación continua a lo largo de la vida.

IV. EL RESCATE DE LOS NIÑOS Y JÓVENES COMO PRERREQUISITO

LA IMPORTANCIA Y GRAVEDAD DEL PROBLEMA

Según Unicef, “en América Latina son millones los niños y niñas que se ven amenazados por los malos tratos que reciben de parte de sus familias, las instituciones y la sociedad en general”.¹ En México, 62% de los niños y niñas han sufrido maltrato en algún momento de su vida. En Chile, 75% es abusado en algún nivel y 26% sufre violencia física o sexual grave. En Argentina, 55% de los estudiantes universitarios declara haber recibido castigos físicos en su infancia, y en Bolivia hay castigos físicos en 83% de los hogares.

De hecho, no hay país de la región donde se haya estudiado este fenómeno en que los hallazgos no se repitan con mayor o menor intensidad. Si bien es difícil establecer correlaciones causales directas entre castigo corporal y secuelas posteriores específicas, es indudable que este conlleva un componente relevante de sufrimiento y deterioro.

Es, en realidad, un círculo no vicioso, sino más bien perverso. Como lo plantea la misma Unicef y diversos estudios epidemiológicos, en todos los países las experiencias de violencia y abuso sufridas por el padre o la madre durante su infancia constituyen el factor de riesgo más relevante para

¹ “Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro”, *Desafíos*, n° 9, Unicef, 2009.

que exista violencia contra los niños en las familias, ya que se produce una transmisión intergeneracional de la violencia: abusado cuando chico, abusador cuando grande.

Esta es la “verdad inconveniente” más grave y oculta de nuestra región, y tiene orígenes históricos y socioculturales de larga data, pues se considera a los niños como “propiedad” de sus padres, con escasa o a veces nula claridad sobre la inviolabilidad de sus derechos humanos.

No es entonces casualidad que la tasa promedio de enfermedades mentales en adultos mayores de 15 años en la región sea de un monumental 40,5% a lo largo de la vida. Dos de las patologías más frecuentes son la depresión mayor y el abuso o dependencia del alcohol, que afecta en algún momento a 40 millones de adultos,² muchos de los cuales abusan física, psicológica o sexualmente a sus hijos o parientes.

Según el Diccionario de Psicología, la evasión (o evitación) se refiere a la tendencia al alejamiento de situaciones, actividades, entornos o individuos, debido a las consecuencias negativas o a los sentimientos ansiosos y dolorosos previsibles. Es, en definitiva, el miedo a confrontar o hacer frente a algunas verdades inconvenientes. El problema de la enfermedad mental, muy asociado al maltrato infantil, se evade de forma colectiva. No queremos verlo como sociedad.

Invitamos al lector de cualquier nivel socioeconómico, a preguntarse si acaso en el entorno cercano de su familia y amigos conoce casos de patologías mentales o adicciones leves o severas. ¿Cuántos son? ¿Qué porcentaje de adultos y adolescentes? Posiblemente su respuesta sea similar a la de todos nosotros.

Como sociedad no queremos confrontar —al igual que varios otros temas— la extendida conducta de violencia

² Organización Panamericana de la Salud, “Epidemiología de los trastornos mentales en América Latina y el Caribe”, Washington, 2009.

intrafamiliar, y en particular en este caso, las proporciones insólitas de los trastornos psiquiátricos en sus habitantes y sus niños. Cualquiera de estos asuntos, por separado, basta para poner en riesgo el futuro de la región. Muchos ciudadanos conjuntan ambos problemas en uno. Entonces, ¿es importante o no abordar este tema en un ensayo sobre educación?

LOS ORÍGENES DEL PROBLEMA

Problema “retorcido” (*wicked problem*)³ es un concepto conocido de planificación social que describe una situación difícil o casi imposible de resolver, porque presenta requisitos y condiciones contradictorias y cambiantes, con múltiples causas, así como diversas consecuencias y ramificaciones. Este tipo de problemas no tiene una solución definitiva ni única, y a lo más se lo puede intentar paliar, domar o “domesticar”.

Para mayor claridad, y por contraste, hay problemas relativamente “controlables” y solucionables que se encuentran por ejemplo en las matemáticas o la resolución de puzzles. Así, un problema “controlable” en política de salud sería la prevención de la poliomielitis. Se hace una campaña de vacunación masiva y se resuelve. De hecho, se resolvió. A nivel individual una apendicitis aguda es “controlable”, pero una esquizofrenia o una adicción a la cocaína son “retorcidas”. Construir más escuelas donde hacen falta es “controlable”. Mejorar los resultados de aprendizaje es “retorcido”. El maltrato infantil y las patologías mentales, como veremos ahora, constituyen un problema extremadamente “retorcido” e interconectado.

³ B. W. Head y J. Alford, “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management”, *Administration & Society*, vol. 47(6), 2015, pp. 711-739.

En primer lugar, hay que constatar que el problema no es solo latinoamericano, sino mundial, aunque el nuestro es más grave. Un artículo de 2016 de una prestigiada revista médica internacional tiene como título en español “Estimando la verdadera carga mundial de la enfermedad mental”.⁴ Para su mejor comprensión, aclararemos previamente que en la comunidad de la salud pública hay un indicador ya consagrado, llamado “años vividos con discapacidad” (por alguna enfermedad), o AVD. Tal como señala este artículo:

Estimamos que la carga global de enfermedad mental representa 32,4% de los años vividos con discapacidad, en lugar de estimaciones anteriores que sugieren 21,2%. Nuestras estimaciones sitúan a la enfermedad mental como la primera en la carga global de morbilidad en términos de AVD.

[...]. La inaceptable apatía de los gobiernos y los donantes financieros de la salud mundial debe ser superada, para mitigar los costos humanos, sociales y económicos de la enfermedad mental.

Como mencionamos anteriormente, la OEA ha destacado el alto nivel de uso de drogas entre la población adolescente. En 14 países la cifra supera 30% de dicha población. En el caso de la marihuana, en cuatro países 50% o más de los estudiantes considera que es una sustancia de fácil acceso, y son estos países los que presentan la prevalencia más alta de consumo.

Como ejemplo adicional, un verdadero microcosmos de la tragedia, un estudio sobre las defunciones infantiles evitables del 2010 en Argentina,⁵ uno de los países de

⁴D. Vigo, G. Thornicroft y R. Atun, “Estimating the true global burden of mental illness”, *The Lancet Psychiatry*, vol. 3, n° 2, 2016, pp. 171-178.

⁵Néstor López et al., *La situación de la primera infancia en la Argentina*, Fundación Arcor, Córdoba, 2012.

mayor ingreso per cápita e índice de desarrollo humano de la región, reveló que cerca de la mitad de los hogares en donde fallecieron niños menores de 4 años presentaban hacinamiento, más de la mitad residía en viviendas precarias y en condiciones sanitarias inadecuadas. En el 7% se identificaron situaciones de violencia familiar. En el 15% de los casos, el niño fallecido convivía con hermanos que padecían diversos grado de desnutrición, y en el 12% de las familias entrevistadas, había un antecedente previo de defunción infantil.

En suma, si en el mundo las cosas andan mal en materia de salud mental y adicciones, el problema es aún peor en América Latina, por nuestra elevada inequidad social y educativa; por nuestros obsoletos métodos pedagógicos que desmotivan a los estudiantes y que son en buena medida una causa de deserción escolar; por nuestra escasa preocupación por la cobertura y atención a la educación inicial de los niños en etapa preescolar desde 0 a 6 años; y con un sistema de "protección" a la infancia vulnerada que en muchos países es deficiente o prácticamente inexistente.

Se produce así una espiral viciosa que se autorreproduce, en que muchos de aquellos niños angustiados, deprimidos o adictos que enferman se terminan convirtiendo en adultos enfermos, que a su vez enferman a los niños de la siguiente generación. Hay un problema interconectado de carácter cultural, educativo, socioeconómico, de deficiente protección a la infancia y de salud pública que es necesario intervenir de forma sistémica y sistemática, si queremos mejorar la educación, pero también por razones profundamente éticas. Aquí está el diagrama del problema "retorcido".



ABORDANDO UN PROBLEMA RETORCIDO

Es necesario reiterarlo: un problema “retorcido” no admite soluciones únicas, simplistas ni efectistas, de esas que las élites políticas gustan anunciar por razones electorales. Con seguridad no lo vamos a resolver del todo ni rápidamente, la pregunta es si acaso, abordándolo de manera persistente, sistémica y sistemáticamente —que no es lo mismo—, podemos aspirar a paliarlo o “domesticarlo”, al punto de que no amenace gravemente el futuro de nuestros países.

Una prevención: aparte de los recursos financieros, no hay modo posible de formar en tiempos breves a los miles y miles de especialistas médicos, psiquiatras, psicólogos, asistentes sociales, abogados y educadores que podrían ser necesarios para abordar integralmente esta epidemia. Por duro o crudo que parezca, es necesario priorizar, y la prioridad obvia son los niños y adolescentes antes que los adultos, lo cual de por sí, dada la enormidad de casos, es una tarea muy difícil.

Otra prevención: América Latina, al más puro estilo iberoamericano, ha sido pletórica y abundante en legislar sobre

la protección a la infancia y el respeto a sus derechos fundamentales.⁶ El problema estriba en que, del dicho legislativo al hecho concreto en materia de recursos, gestión, coordinación e institucionalidad, la distancia ha sido enorme. Esto no se resuelve necesariamente con más legislación.

En todo caso, debe destacarse que hay varios países de la región que han avanzado en alguna dimensión de la protección integral. Por ejemplo, en Brasil el Plan Nacional para la Primera Infancia (PNPI); en Colombia, la Estrategia Nacional de Cero a Siempre; en Nicaragua, la Política Nacional de Primera Infancia Amor por los más Chiquitos y las más Chiquitas; el programa Chile Crece Contigo; y en Panamá, el Plan de Atención Integral a la Primera Infancia.

Uno de los programas que ha sido ampliamente reconocido en la región es Educa a Tu Hijo en Cuba, una combinación de cuidado infantil con educación preescolar, que se enmarca dentro de un foco comunitario e intersectorial, y se destina a las familias que viven en zonas rurales, con escasa accesibilidad a instituciones preescolares formales. Se capacita a la familia, a las madres desde el embarazo y hasta los 6 años del niño, a fin de que el ambiente del hogar se convierta en el mejor espacio para potenciar al máximo el desarrollo integral de los niños que no asisten a las instituciones preescolares. Asimismo, se realiza un acompañamiento de los profesionales o “ejecutores” que visitan a los niños menores de 2 años en sus hogares, para monitorear su desarrollo. Luego los niños desde los 2 a los 5/6 años, acompañados por sus familias, visitan algún local de la comunidad donde realizan actividades dirigidas, incorporando elementos de las pautas de crianza familiares y enseñando cómo implementar estas actividades en el hogar.

⁶ A. Morlachetti, “Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2013.

Dicho lo anterior, postularemos un enfoque más amplio que lo descrito o intentado hasta ahora, que creo novedoso en cuanto a su amplitud, y que contiene a lo menos siete prioridades interconectadas, a las cuales obviamente deben agregarse los sistemas de cuidado maternal y alimentación como los descritos antes, y los sistemas de educación inicial y escolar que veremos en los próximos capítulos.

1. Diagnóstico preciso y comunicación política de la dimensión del problema
2. Prevención social y comunicación del problema en los hogares
3. Detección temprana y derivación de los afectados
4. Fortalecimiento integral de los sistemas de protección a la infancia vulnerada
5. Disminución del consumo adolescente de drogas y alcohol
6. Resolución de la demanda de recursos humanos calificados
7. Asignación monetaria por niño en las familias de extrema pobreza

Este es un ensayo sobre educación en América Latina, y su foco principal no está en la protección social. Por ello y por razones de espacio, solo describiremos brevemente cada uno de estas siete propuestas interconectadas.

1. Diagnóstico preciso y comunicación política del problema

Sin duda esto es lo más urgente. Si en general nuestra sociedad evita incluso conversar sobre estos temas, en la mayoría de los casos las élites políticas los evitan como la peste. Tan solo mencionarlos significa ser portador de malas nuevas de difícil resolución. Además, el tema de la salud mental

tiene un estigma asociado. Es más “honroso” tener diabetes o cáncer que haber sido abusado, o bien tener depresión o psicosis, aunque muchos problemas de salud física provengan de la salud mental. Cualquier político que lo confronte de forma abierta sería posiblemente objeto de sarcasmos.

Por lo mismo, es necesario precisar en toda su magnitud y cuantificar en cada país la dimensión del desafío en sus diferentes etapas y componentes, y comunicarlo con energía y alarma entre todos los tomadores de decisión del medio político, gremios, Poder Ejecutivo y parlamentarios.

Tal vez el mejor modo de abordarlo en términos comunicacionales sea al estilo islandés: focalizado en el tema del alcohol y drogas en la juventud. Su agresivo programa “Juventud en Islandia”⁷ ha sido quizá el más osado experimento mundial no solo en el tema del consumo, sino, quizá, como puerta de entrada a todos los problemas de salud mental de la sociedad. Lo veremos más adelante. Políticamente, es más fácil hacer una campaña por la infancia y los jóvenes, que confrontar el problema en términos generales, incluyendo la salud mental de la población adulta.

2. Prevención social y comunicación del problema en los hogares

Estamos frente a un desafío cultural de larguísima data. Se requerirá una campaña de comunicación social persistente, creativa, masiva, vía televisión abierta, en las escuelas, centros de salud, municipios, estadios, por muchos años. No se cambian las culturas centenarias de violencia intrafamiliar por decreto, con campañas en internet, ni con un par de spots televisivos a las dos de la madrugada.

⁷ <https://www.theatlantic.com/health/archive/2017/01/teens-drugs-iceland/513668/>

Los mensajes deben ser reiterativos y variados, y en términos positivos. Siguiendo el ya citado ejemplo islandés, es poco lo que se logrará llamando a las familias a no maltratar a sus niños, o a los jóvenes a no consumir alcohol y drogas, incluso con mensajes terroríficos. Es posible recurrir a los mejores expertos mundiales en marketing público, que sí los hay.⁸ Si esto costara algunas decenas de millones de dólares anuales en cada país, es nada comparado con lo que está en juego. Y para hacer esto no se requieren leyes.

3. Detección temprana y derivación de los afectados

Dada la gran cantidad de niños y jóvenes afectados, tanto su detección temprana como su derivación hacia la instancia adecuada, sea esta un centro de salud, una escuela, la propia familia o un tribunal, es esencial, antes que su situación personal empeore. Las primeras posibilidades de detección están en la calle, por medio de la policía, o bien en los propios centros de salud, así como en las salas cuna, jardines infantiles, escuelas básicas y secundarias, y oficinas municipales.

El problema estriba en que todos los profesionales de estas instancias debieran contar con entrenamiento y con idénticos protocolos de detección y diagnóstico preliminar, contención en los casos simples, involucramiento de familias, y derivación no solo por temas de violencia intrafamiliar, sino por signos precoces de consumo de alcohol, drogas, angustia u otras patologías, tanto en niños y adolescentes como en adultos cuidadores, que muchas veces son los que causan el estrés tóxico en los pequeños.

⁸“International Review on Public and Nonprofit Marketing”, Electronic Journal.

El desafío no es trivial y se relaciona con otros temas abordados más adelante. Hay un severo problema de coordinación y carencia de comunicación entre todas estas entidades, y es igualmente necesario desarrollar protocolos diferenciados para una gran variedad de situaciones, que requieren de instrucciones claras de derivación a los lugares pertinentes. No es lo mismo una niña de 16 años con intoxicación alcohólica, que un chico de 4 años con síntomas de abuso, o la madre de un lactante en estado de angustia evidente. Pero nadie podría objetar que en estos tres casos es imprescindible alguna acción protectora o preventiva por parte del Estado.

4. Fortalecimiento integral de los sistemas de protección a la infancia vulnerada

De los millones de niños con problemas, una pequeña proporción de aquellos con violación más flagrante a sus derechos humanos o abandonados termina en los sistemas de “protección” a la infancia, esto es, aquellos en que el Estado interviene por la vía de un juez que determina su envío a un orfanato público o privado, hospital, cárcel de menores, hogar de menores, proceso de adopción, programa supervisado de trabajo con la familia, o entrega a familias de acogida. En muchos países, como es el caso de los últimos escándalos en Chile,⁹ su suerte queda sellada, aunque con frecuencia para peor.

Solo hasta hace una década se empezó a comprender la necesidad de un abordaje sistémico. Siempre había sido visto en partes separadas: la adopción, la legislación, la delincuencia juvenil, etcétera. Pero están todas íntimamente

⁹“Informe de la Comisión Especial Investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores (Sename)”, Chile, 2014.

relacionadas. Unicef publicó por primera vez en 2010 un texto en que proponía esta visión sistémica,¹⁰ aunque a pesar de ello el concepto no ha penetrado lo suficiente en las visiones de las políticas públicas.

Los niños y jóvenes son seres humanos, no frías estadísticas ni cifras. Pero aun así, con realismo, este es un problema similar al de la existencia de mercancías (*stock*) y sus flujos, en innumerables categorías de seres que sufren: angustia a los 8 años, desertora de la escuela a los 13, encarcelado y con depresión a los 16, en un trámite de adopción hace 3 años, violada a los 10 años. Por ello, es un deber ético —y no tecnocrático— manejar los datos, optimizar estos flujos e informatizar los sistemas, de manera de dar las atenciones y tratamientos adecuados y oportunos, para así disminuir los *stock* en diversas categorías, antes que los seres humanos de algunas de esas categorías terminen suicidándose o maltratando a sus propios hijos, en un círculo vicioso infernal.

Por ejemplo, ¿es mucho pretender que Juanita M. Soto, de 11 años, sea informáticamente y con su expediente la misma Juanita M. Soto en un orfanato, en un centro de salud primaria, en un hospital, en la escuela, en el municipio y en el tribunal?

5. Disminución del consumo adolescente de alcohol y drogas

Dentro de lo retorcido que es el problema general, este es tal vez el desafío más confuso de todos. Diversos países avanzados han tratado de controlar el alcoholismo, así como el tráfico y consumo de estupefacientes, sin grandes resultados. Incluso los ejemplos emblemáticos de Holanda y Portugal

¹⁰ Fred Wulczyn, Deborah Daro, John Fluke, Sara Feldman, Christin Glodek y Kate Lifanda, "Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations", Unicef, 2010.

han sido, a la larga, sujetos de críticas. En Estados Unidos se legalizó en muchos estados el consumo adulto de marihuana, pero las muertes por sobredosis de otras drogas han llegado a niveles insostenibles. La adicción, a fin de cuentas, parece ser una sola en términos neuronales.

La tendencia mundial se ha movido en dirección hacia la descriminalización del consumo en adultos, y el tratamiento de las adicciones como un problema de salud, en el cual hay que ayudar a los adictos y no estigmatizarlos. El problema sigue siendo, de todos modos, el consumo adolescente, con nefastas secuelas para el resto de la vida, así como el control del multibillonario negocio del tráfico.

La propuesta sería concentrarnos en los más jóvenes. No se ve manera, sinceramente, de controlar ni mucho menos eliminar los problemas de alcoholismo y consumo de drogas en la población adulta. En este terreno, hay noticias que permiten una buena dosis de optimismo: los ya mencionados islandeses.¹¹ En este país el porcentaje de jóvenes de 15 y 16 años que habían estado ebrios en el mes anterior cayó de forma muy significativa, de un insólito 42% en 1998 a solo 5% en 2016. El porcentaje de quienes han consumido *cannabis* ha bajado de 17% a 7%. Los que fumaban cigarrillos cada día cayeron de 23% a solo 3%.

El programa se llama "Juventud en Islandia" y tiene una legislación involucrada. Se definió como ilegal comprar tabaco bajo la edad de 18 y alcohol bajo la edad de 20, y la publicidad del tabaco y del alcohol fue prohibida. Los vínculos entre los padres y los profesores se fortalecieron a través de algunas organizaciones que por ley debían establecerse en todas las escuelas, junto con los consejos escolares con representantes de los padres. Se los animó a asistir a charlas sobre la importancia de pasar una cantidad importante

¹¹ "How Iceland Got Teens to Say no to Drugs", *The Atlantic*, Jan 19, 2017.

de tiempo con sus hijos, para así hablar con ellos sobre sus vidas, saber quiénes son los amigos, compartir sus deportes y mantenerlos en casa por las tardes.

También, y esta es tal vez la medida más dura, se promulgó una ley prohibiendo a los niños de entre 13 y 16 años estar fuera después de las diez de la noche en invierno y la medianoche en verano. Todavía está en efecto en la actualidad. Pero a la vez, se evitó estigmatizar a los menores, y a la inversa, se les invitó a escoger cuál sería la actividad deportiva, artística o cultural en la que quisieran involucrarse. Prácticamente todos los jóvenes islandeses hoy practican hockey, fútbol o artes de alguna naturaleza. ¿Será casualidad que por primera vez este pequeño país clasificó al Mundial de Fútbol?

Alguien dirá con escepticismo que Islandia es así, y además son solo 400.000 habitantes, menos que un barrio de Bogotá. Es correcto. Esto requerirá considerable adaptación en cada país, y posiblemente la mejor ruta sea la experimentación a nivel local, generando por ejemplo fondos concursables para que los municipios interesados postulen e implementen sus soluciones. No se ve por ahora otra ruta mejor.

En Islandia, el porcentaje de jóvenes de 15 y 16 años que habían estado ebrios en el mes anterior cayó de forma dramática, de un insólito 42% en 1998 a solo 5% en 2016. El porcentaje de quienes han consumido *cannabis* ha bajado de 17% a 7%. Los que fumaban cigarrillos cada día cayeron de 23% a solo 3%.

6. Resolución de la demanda de recursos humanos calificados

Ninguno de estos buenos deseos se podrá materializar si no se hace una estimación precisa de las necesidades adicionales de los recursos humanos bien calificados en todos los subsistemas: psiquiatras, psicólogos, educadoras de párvulo, jueces especializados, asistentes sociales, profesores de arte y deportes, etcétera. Por ello es que resulta imprescindible, como se mencionó antes, modelar el sistema y sus subsistemas para estimar esta demanda, incluyendo los requerimientos financieros para remunerar adecuadamente a todos estos especialistas.

Este es en realidad el cuello de botella de un programa de esta naturaleza en cualquier país, y debiera concretarse en planes decenales de formación, por medio de convenios estandarizados con las universidades y carreras de comprobada calidad o acreditación, de modo de aumentar aceleradamente la formación integral de calidad y en la cantidad necesaria de estos profesionales. Por cierto, esto implica abandonar el concepto de libre oferta y demanda de carreras universitarias, para focalizar la inversión y los incentivos en aquellas más estratégicas para nuestros países, y nada hay más estratégico que rescatar a nuestros niños y jóvenes de las amenazas de las adicciones.

7. Asignaciones monetarias por niño para las familias en extrema pobreza

Se estima que en América Latina hay 81 millones de niños y jóvenes en condiciones de pobreza, de los cuales 32 millones están en la extrema pobreza.¹²

¹²Unicef, "Pobreza infantil en América Latina y el Caribe", CEPAL, 2010.

En 2003, inspirado en una exitosa política mexicana, Brasil lanzó el programa Bolsa Familia, por medio del cual se otorgaron pequeñas sumas de dinero a los más pobres, a cambio del compromiso de mandar sus hijos a la escuela o asistir a programas de salud preventiva; es decir, derechos con obligaciones. Esto dio inicio a muchas iniciativas similares: los programas de transferencias condicionadas (PTC). Según la CEPAL:

Los PTC operan en la actualidad en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias, es decir, el 19% de la población de América Latina y el Caribe, a un costo que ronda el 0,4% del PIB regional. A pesar de debates aún inconclusos sobre la idoneidad de estos programas y sus resultados en distintos ámbitos, se ha planteado que pueden representar un paso importante para poner a las familias pobres e indigentes con niños en edad escolar en contacto con sistemas de protección social más amplios e integrales.

Hay debates, por cierto. Los bonos conducen rápidamente al *gaming*, es decir, la tendencia al falseamiento de conductas y datos con tal de recibirlos. Asimismo se ha originado una frondosa burocracia para la administración de una jungla de bonos de diversa índole en toda la región. Aun así, recientemente se publicó un estudio de metaanálisis del impacto de cientos de programas de esta índole.¹³ Entre sus conclusiones se destaca que las transferencias en efectivo se asocian con una reducción del trabajo infantil, y la mayoría no muestran ningún efecto negativo, o a veces un efecto positivo, en el trabajo de los adultos.

Una solución adicional consistiría en simplificar y reducir los programas de transferencias condicionadas a unos

¹³ "Understanding the impact of cash transfers: the evidence", <http://www.odi.org>, 2016.

cuantos programas de incentivos fácilmente verificables, y acompañarlos de una suma de dinero anual disponible para aquellas familias de extrema pobreza, pero de manera proporcional al número de niños que tengan. La idea entonces sería no financiar por igual a una familia con un niño que a la que, por ejemplo, tenga tres. La única condición sería tenerlos debidamente inscritos y llevarlos a los controles periódicos de salud y nutrición.

Esta última ha sido una interesante propuesta reciente del Centro de Estudios Públicos en Chile. Posiblemente no hay subsidio o transferencia alguna que pueda ser más ética y necesaria. Criar niños en ambiente de indigencia o extrema pobreza, en los escenarios que hemos descrito, es una condena virtual para su futuro. Si es necesario, por esta ruta, pasar del 0,4% del PIB regional al 0,8% o 1%, no hay gasto más necesario, ni siquiera en los sistemas educativos formales.

Con esto concluimos las siete propuestas del capítulo. En todo aquello que atañe a la primera infancia, ellas están íntimamente ligadas con el tema que abordaremos a continuación: el de los sistemas formales de educación inicial, es decir, entre los 0 y 6 años de edad, previos al ingreso a la escuela primaria. En especial en el tramo de 0 a 2 años, muchas de las actividades están íntimamente ligadas, tanto en la atención de las madres o adultos cuidadores como en su entrenamiento en formas de estimulación temprana de los niños, y la atención a sus problemas de nutrición y salud.

CINCO CONCEPTOS PRINCIPALES DEL CAPÍTULO

En América Latina, en una suerte de verdad inconveniente que pocos quieren ver o comentar, son decenas de millones los niños y jóvenes que se ven amenazados por los malos tratos que reciben de parte de sus familias, las instituciones y la sociedad en general, y también son decenas de millones los que viven en pobreza o extrema pobreza.

Asimismo, los problemas de patología mental y adicciones en muchos de ellos, así como en sus adultos cuidadores, han alcanzado proporciones epidémicas, de modo que amenazan severamente no solo el éxito de cualquier política educativa, sino, más en general, cualquier posibilidad de desarrollo integral de nuestros países.

Este grave problema, peor en promedio que el de otros países, tiene múltiples orígenes: un modelo económico y social angustiante, profunda inequidad, cultura latinoamericana que permite y tolera el abuso de los hijos, educación preescolar de baja cobertura y calidad, creciente consumo y tráfico de drogas, inadecuados sistemas de protección a la infancia, así como educación escolar frustrante y desmotivante.

Esto es lo que en la literatura de políticas públicas se llama un problema “retorcido”, es decir, masivo, de múltiples causas, con muchas interrelaciones y consecuencias diversas que se retroalimentan unas con otras. No tiene por ende soluciones fáciles ni simplistas, y solo podemos aspirar a paliarlo o “domesticarlo”, lo cual de por sí implicará enormes esfuerzos, inversiones y coordinaciones.

Se propone, en adición a las políticas preescolares y escolares que mencionaremos más adelante, un nuevo enfoque de intervención sistémica en siete ámbitos interconectados y bien coordinados, focalizado en la infancia y adolescencia: a) la comunicación y difusión amplia del problema a nivel político; b) un programa masivo y permanente de comunicación a los hogares; c) protocolos de detección y derivación temprana de los afectados; d) rediseño integral de los sistemas de protección a la infancia; e) un programa agresivo de disminución del consumo adolescente de alcohol y drogas; f) diagnóstico y resolución de la demanda de recursos humanos calificados; y g) aumento de las asignaciones monetarias por cada niño en las familias de extrema pobreza.



V. EDUCACIÓN INICIAL: LA BASE DE LA PIRÁMIDE

LA IMPORTANCIA VITAL DE CONSTRUIR BUENOS CIMIENTOS

Los descubrimientos de las últimas décadas en países avanzados han demostrado en forma fehaciente que los primeros años de vida son cruciales en el desarrollo físico, cognitivo, social y emocional de los niños. Pero lamentablemente también se ha demostrado que los niños privados de afecto o maltratados, o bien poco estimulados en sus primeros años de vida, sufrirán severas consecuencias de salud física y mental, así como en su aprendizaje y conducta social, por el resto de su existencia.

En el mundo se desconocía el impacto positivo en el corto y largo plazo de la educación inicial, y por tanto los centros infantiles se justificaban como guarderías de apoyo a las madres para que pudieran trabajar. Por ende, a la profesión de educadora de párvulos no se le dio ni remotamente la importancia que requería, en lo que no podíamos estar más equivocados.

La investigación sobre la primera infancia, en especial en el ámbito de las neurociencias, ha mostrado el enorme potencial de desarrollo en esta etapa de la vida. Uno de los reportes fundacionales sobre este tema, del año 2000, se denomina en español "De neuronas a vecindarios: la ciencia

del desarrollo infantil temprano”.¹ De él traducimos lo que sigue:

Desde el nacimiento hasta los cinco años, los niños desarrollan rápidamente capacidades fundacionales, en las que se basa su desarrollo posterior. En adición a sus notables desarrollos lingüísticos y cognitivos, muestran progresos dramáticos en sus capacidades emocionales, sociales, de autocontrol, y morales [...]. Estas diferencias se asocian fuertemente con sus circunstancias económicas y sociales, y permiten predecir su desempeño académico posterior.

El desarrollo temprano puede verse severamente afectado por déficits sociales y emocionales. Los niños pequeños pueden adquirir tristeza, pena y desorganización profundas y duraderas como respuesta al trauma o el rechazo... Un número significativo está sobrecargado con problemas no tratados de salud mental en sus familias, violencia intrafamiliar, y el costo psicológico de vivir en un vecindario con violencia y desmoralización.

Deben dedicarse recursos a los niños para el desarrollo de su curiosidad, autocontrol, persistencia, capacidad de cooperar y resolver conflictos con los pares, sentirse competentes y queridos... La educación inicial debe evaluarse no solo por su efectividad en los niños que la reciben, sino en la medida en que permiten reducir las disparidades que traen los niños de diferentes orígenes desde el hogar.

¹ *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*, Board on Children, Youth and Families, and National Research Council, 2000.

La cantidad de publicaciones internacionales sobre el tema es enorme. El premio Nobel de Economía James Heckman escribió, en otro reconocido texto en 2003:²

Demostramos la importancia de las habilidades cognitivas y no cognitivas que se forman tempranamente en la vida para dar cuenta de los rezagos raciales, étnicos y familiares en la escuela y en otras dimensiones del éxito social y económico... La evidencia apunta a un elevado retorno para las intervenciones tempranas y un bajo retorno para las intervenciones remediales o compensatorias más tardías en el ciclo de vida. Competencias y habilidades tempranas producen competencias y habilidades futuras.

Es improbable que las políticas tradicionales, como subsidios a aranceles de educación superior, mejoras en calidad escolar o entrenamiento laboral sean efectivas en cerrar las brechas.

Ese trabajo fundacional también demostró lo que ojalá todos los formuladores de políticas públicas tuvieran claro: la rentabilidad social de un dólar invertido en la infancia temprana (0 a 5 años) es entre seis y ocho veces mayor que un dólar invertido en la educación superior o la capacitación laboral no solo por mejores rendimientos escolares futuros, sino también por una menor incidencia de drogadicción y delincuencia, mayor esperanza de ingresos y acceso de las madres al trabajo.

El mismo Heckman³ ha demostrado que las intervenciones tempranas incrementan la eficiencia de las que se hacen con posterioridad, y se evidencian mejores resultados

² J. Heckman y P. Carneiro, "Human Capital Policy", *NBER Working Paper*, n° 9495, 2003.

³ J. Heckman, "Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children", *Science*, 312, 2006, pp. 1900-1902.

cuando estas intervenciones van seguidas de otras de alta calidad a edades más tardías.

Por su parte, el estudio “PISA in Focus”, de febrero de 2011, también destaca la importancia de la educación inicial:

Es elemental. Los estudiantes se benefician de la educación preescolar. En los resultados PISA 2009 en prácticamente todos los países de la OCDE, los estudiantes de 15 años de edad que habían tenido algún tipo de educación preescolar tuvieron mejor desempeño que los que no la tuvieron. De hecho, la diferencia en estudiantes que tuvieron más de un año de preescolar fue superior en 54 puntos en la evaluación de lectura.

En Francia, por ejemplo, las *Écoles Maternelles* están disponibles gratuitamente para el 95 por ciento de los niños entre 3 y 5 años, en cada barrio. Hay quien dice que son el pilar fundacional de la República francesa.

Asimismo, las exigencias de calidad en las normas del sistema de educación inicial de la ciudad de Boston, Estados Unidos, señalan que toda educadora de párvulos debe tener licenciatura en educación y por si fuera poco, un título de magíster, debiendo además ser certificada profesionalmente por el estado de Massachusetts. La premisa es que no hay ninguna etapa en la vida de un niño más importante y que requiera de mayor atención profesional que la primera infancia. En salas cuna debe haber dos adultos adecuadamente entrenados por cada siete niños, y para niños entre 3 y 5 años deben ser dos adultos por cada 22 niños. Los estándares técnicos estadounidenses, para diferentes edades, están disponibles en la National Association for the Education of Young Children.⁴

⁴www.naeyc.org

Lamentablemente, esta convicción no ha llegado a la mayoría de nuestros países, pero debemos verlo como oportunidad y no como amenaza. Es la ruta más corta y de costo comparativamente más reducido para mejorar la calidad de los aprendizajes en la etapa escolar. Es un costo más reducido porque representa solo tres o cuatro años de escolaridad promedio contra los 12 para la etapa escolar completa.

No obstante, debemos plantear una nota de precaución necesaria. Hay una creciente evidencia de que, en el rango de 0-3 años, los esquemas “institucionales”, del estilo “guardería laboral”, en que se deja a los niños cinco veces a la semana a cargo de una educadora (y peor aun si son muchos niños por educadora, o si ella se halla preparada de modo insuficiente) son poco efectivos o incluso presentan resultados negativos. Los estudios llegan más lejos: afirman que una educación de mala calidad es más dañina que no tenerla. En este terreno los errores se pagan en términos sociales muy caros.

Una revisión de la efectividad de 33 intervenciones de estimulación infantil temprana en países en vías de desarrollo comprueba que estas deberían dirigirse a los niños más pequeños y desaventajados en conjunto con sus familias, e incluir una participación activa de los adultos cuidadores.⁵ En la práctica, no existen informes internacionales que no insistan en la necesidad de involucrar a la familia o cuidadores en el proceso de educación inicial temprana.

Es preciso aclarar que, aunque en este capítulo hablamos de educación inicial, en realidad son tres tramos diferentes en cuanto a su metodología, requerimientos profesionales y organización: el de 0 hasta antes de cumplir 2 años, el de 2 hasta cumplir 4 años, y la etapa de prekinder en 4 y kin-

⁵ H. Baker-Henningham y F. López Boo, “Intervenciones de estimulación infantil temprana en los países en vías de desarrollo: lo que funciona, por qué y para quién”, BID, mayo de 2013.

der en 5 años, que muchas veces se materializa al interior de las propias escuelas primarias. A medida que los chicos van creciendo, el rol interactivo de las familias en el proceso educativo, siempre importante, se hace menos frecuente.

LA REALIDAD REGIONAL

A pesar de que los datos en estas etapas educativas son escasos y de difícil comparabilidad, de acuerdo a la Unesco la expectativa de años de cobertura promedio para los países de América Latina y el Caribe era muy baja, de 1,8 años en 2010, y apenas aumentó en 0,3 años en promedio durante la última década, en una realidad muy heterogénea. Así, mientras en Cuba o Jamaica los niños accedían en promedio a tres años de educación preprimaria, en un tercio de los países con información disponible el promedio de expectativa de escolarización a este nivel apenas llegaba a alrededor de un año.⁶ La cobertura en la etapa de 0 a 3 años varía desde 26% en Chile hasta 1% en Guatemala, y un estudio de la calidad de estos jardines de cuidado infantil en Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Brasil y Bolivia entregó resultados que iban desde malos a muy malos.⁷

Con todo, es necesario reconocer que los países latinoamericanos han avanzado en promedio a una velocidad mayor a la del promedio internacional, aunque en general la preocupación se concentra más bien en el tramo de 3 a 6 años, y con menor énfasis en la primera etapa de la vida, la más crucial.

⁶ "Situación educativa de América Latina y el Caribe: hacia la educación de calidad para todos al 2015", Unesco, Chile, 2013.

⁷ S. Berlinski y N. Schady, "Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas", BID, 2015.

Es característico de la situación y evolución de este nivel educacional la enorme heterogeneidad en la región, diferencias que no siguen linealmente las de ingresos entre los países. Por otra parte, a pesar del avance en la cobertura a nivel regional, es necesario destacar que existe una gran inequidad en la educación preescolar que desfavorece a la población que más se beneficiaría de participar en la educación preescolar, es decir, los niños de los quintiles de menores ingresos, y aquellos que viven en zonas rurales y que son indígenas. Finalmente, no existen suficientes datos sobre la calidad de los programas preescolares.

Asimismo ha sido difícil consensuar criterios de calidad para los programas de atención y educación de la niñez. De acuerdo a la Unesco, la evidencia científica indica que los programas de educación inicial de buena calidad tienen cierta duración mínima —por ejemplo, al menos dos a tres horas semanales un par de años—, cumplen altos estándares sobre el espacio físico y los procesos educativos son realizados por educadores altamente calificados, y en una proporción muy baja de niños por educador. Por cierto, estos constituyen estándares de calidad muy elevados para la situación dominante en la región, en cualquiera de estas dimensiones.

Merecen destacarse en términos negativos los escasos requisitos y normas tanto para el ingreso a la carrera de educación parvularia como de las instituciones que las forman. Si hasta ahora esta situación ha sido caótica y heterogénea en la región para la formación de los profesores escolares, que en algunos casos ni siquiera han requerido de un título habilitante de nivel postsecundario, en el caso de la educación inicial la situación es peor. Ni siquiera hay datos, estadísticas o

estudios relevantes que nos permitan informar, para la mayoría de los países, cuál es el tipo de formación de las educadoras de párvulos, si es que tienen alguna.

Paradoja de paradojas: en aquellas etapas más críticas de la vida de una persona, es decir, entre 0 y 6 años, en que su formación cognitiva y emocional tendrá los efectos más duraderos, positivos o negativos, es donde nos hemos preocupado menos por la calidad de la formación de quienes tienen a nuestros niños a su cargo. Es revelador que el gasto per cápita de los gobiernos de la región es tres veces superior en niños de entre 6 y 11 años que entre los que tienen entre 0 y 5 años.⁸

CAMBIOS RADICALES DE ESTRATEGIA PARA LA BASE DE LA PIRÁMIDE

Proponemos establecer a la educación inicial universal y de calidad —en conjunto con la protección de la infancia y la adolescencia descrita en el capítulo anterior— como la prioridad principal de la región, tanto técnica como financiera y de formación de profesionales calificados.

En términos generales, y dependiendo de la realidad actual de cada país de la región, la inversión pública per cápita y por cada año educativo debiera llegar a ser aproximadamente el doble en el período preescolar respecto a la educación básica y media, y de educación superior, reflejando así tanto la proporción de profesionales calificados requerida como la calidad y remuneración que debiéramos aspirar a otorgarles. Esto representaría un cambio casi copernicano en las prioridades regionales y sentaría las bases de toda la pirámide educativa.

⁸S. Berlinski y N. Schady, “Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas”, BID, 2015.

En cuanto a la cobertura de la educación inicial, debemos aspirar a que esta sea equivalente a la del promedio de los países avanzados, tanto en el tramo de 0 a 3 años como en el de 3 a 5. Esto significa llegar a 20-30% de los niños en el primer tramo y 85% de los niños en el segundo.⁹ Esta es una meta incluso modesta, dado el grado de desventaja social y cognitiva en que se encuentran las familias más pobres de la región, comparadas con los países avanzados.

Como ya dijimos, el gasto per cápita de los gobiernos es tres veces superior en niños de entre 6 y 11 años que entre los que tienen entre 0 y 5 años. No bastará entonces con ampliar la cobertura: el foco debe colocarse en asegurar el desarrollo, bienestar y aprendizaje de los niños. Por ello, en adición a una infraestructura y equipamiento adecuado, es necesario mejorar radicalmente en todos los países la proporción de profesionales por niño y su nivel de formación, hasta alcanzar los estándares de los países avanzados de la OCDE.

Esto significa cerca de cinco niños por profesional bien calificado en el tramo de 0 a 2 años, y de 10 niños en el tramo de 3 hasta 6 años.¹⁰ Para darse una idea, muchos establecimientos latinoamericanos tienen entre 15 y 35 niños por adulto, la mayoría de los cuales no son profesionales ni tienen preparación alguna en el tema.

Para dimensionar adecuadamente el desafío radical que proponemos, si en América Latina hay 45 millones de niños en el tramo de 0 a 5 años, con las tasas de cobertura arriba mencionadas, debiéramos aspirar a tener unos cuatro millones de educadoras (y eventualmente educadores) de párvulos, con una remuneración equivalente al menos al ingreso per cápita de cada país.

⁹ OECD Family Database <http://www.oecd.org/els/family/database.htm>

¹⁰ "Teacher-Child Ratios within Group Size" https://www.naeyc.org/academy/files/academy/file/Teacher_Child_Ratio_Chart.pdf

Esto significaría pasar de un gasto público anual de cerca de 0,4% al 0,6-0,7% del PIB, tan solo en establecimientos educativos como los mencionados en este capítulo, es decir, sin contar otros programas como salud, alimentación o protección a la infancia.¹¹ Esta parece una meta razonable, y es necesario pensar muy bien en las consecuencias de largo plazo de no implementar o posponer esta decisión.

Incrementar la proporción de adultos por niño será insuficiente, si no contamos con educadoras altamente calificadas, pues ellas son las que más influyen en los logros de los niños, más que la infraestructura o recursos. Por ello es que hay que profesionalizar esta ocupación, poniendo los más exigentes requisitos para quienes estén a cargo de su desarrollo. Todas debieran poseer un título universitario, considerando que la evidencia señala que las prácticas más efectivas provienen de educadoras con al menos cuatro años de educación superior especializada.¹²

Por ende, y para lograr atraer a los mejores aspirantes a estudiar pedagogía parvularia, sus remuneraciones en los establecimientos públicos, o aquellos financiados por gasto público, deben aumentar de manera sustancial. En otras palabras, debe crearse o fortalecerse una verdadera carrera docente parvularia, en términos de requisitos de acceso, estándares de formación y evaluación de desempeño, condiciones laborales, equidad de género, y una remuneración compatible y comparable en términos razonables con otras profesiones prestigiadas en cada país.

Si hasta ahora la carrera de pedagogía parvularia —al igual que la escolar— era vista en muchos países como una actividad de ascenso social para las mujeres más pobres, o

¹¹ Unicef-OEI, “La inversión en la primera infancia en América Latina”, 2015.

¹² Unesco, “Estado del arte y criterios orientadores para la elaboración de políticas de formación y desarrollo profesional de docentes de primera infancia en América Latina y el Caribe”, 2016.

bien para las hijas de las familias ricas que pueden darse el lujo de mantenerlas de por vida, debe verse en el futuro como una carrera para que los mejores y de mayor vocación pedagógica de cualquier clase social aspiren a una profesión muy digna para su desarrollo profesional. Al respecto, debemos generar un mensaje épico.

No obstante, tenemos claro que este será un proceso de largo plazo. Por ello en el presente también es necesario desarrollar programas de formación continua, cuyo propósito sea mejorar las prácticas educativas actuales, con más innovación y poniendo foco en detectar, dar contención inicial y derivar de modo adecuado a los casos de abuso, maltrato o patologías mentales que sabemos que deberán enfrentar.

Como la educación inicial es la base de la pirámide, y dado que la formación de profesionales bien calificados es la limitante esencial, no es exagerado decir que esta política pública específica y una carrera docente parvularia atractiva constituyen el cuello de botella que requiere la mayor urgencia de resolución para la construcción de todo el edificio educativo.

Para lograr lo anterior sería necesario celebrar en cada país convenios de financiamiento especiales con instituciones y carreras de calidad acreditada, para crear o expandir su capacidad de formación, con requisitos rigurosos. Entre estos sería necesario poner estándares básicos en materia del acceso de los postulantes a la pedagogía en educación preescolar, cuidando tanto sus aptitudes y la calidad de su formación básica como sus habilidades socioemocionales, vocación y salud integral compatible.

Como la educación inicial es la base de la pirámide, y dado que la formación de profesionales bien calificados es la limitante esencial, no es exagerado decir que esta política pública específica y una carrera docente parvularia atractiva, que permita atraer a los mejores postulantes, constituyen el cuello de botella que requiere la mayor urgencia de resolución para la construcción de todo el edificio educativo que aquí planteamos.

Por otro lado, sobre todo para los primeros años de vida, y a diferencia de los colegios que tienen claros horarios de entrada y salida de sus estudiantes, es imprescindible flexibilizar los horarios y jornadas de los establecimientos de educación inicial, acorde a las necesidades de los niños y sus padres, permitiendo, por ejemplo, que los niños asistan en horarios parciales, en cuotas de horas o incluso dos o tres veces por semana. Proponemos que los centros infantiles se acomoden a los tiempos y necesidades laborales de las familias que atienden, en lugar de acomodar las familias a las necesidades de los establecimientos. Este no es un simple eslogan o consigna: es un cambio estratégico de enfoque para la educación inicial.

Como se ha demostrado que en los primeros años, en particular de 0 a 2, el rol de los padres o cuidadores del niño es esencial en su formación emocional y cognitiva, otra de las innovaciones radicales que reafirmamos es abandonar de plano el concepto rígido de la sala cuna tradicional de tipo laboral, cinco días a la semana y en un horario fijo, aunque tal vez seguirá siendo necesario para muchas madres que trabajan a tiempo completo. Por ello es que proponemos la ampliación de cobertura a través de otra figura: la creación de miles y miles de centros de aprendizaje familiar, gratuitos y presentes en todas las comunas y barrios, donde se pueda optar a llevar a los niños a tiempo completo o bien parcial, acompañados del padre, la madre o el cuidador, que bien podría ser un abuelo o tía mientras sus padres trabajan.

El objetivo de estos centros será entonces potenciar el desarrollo y habilidades de los niños, así como el trabajo con los adultos responsables, incorporándolos y entregándoles herramientas para el aprendizaje, estimulación y bienestar de los chicos en el hogar. Estos centros, altamente flexibles en sus modalidades de operación, deben ser espacios donde los adultos de la familia participen en forma activa del cuidado y desarrollo de los párvulos, y apoyados por profesionales que potencien lo aprendido. Asimismo deben ser también el foco de origen de las visitas de especialistas a los hogares, modalidad que tiene un costo per cápita mucho menor que las fórmulas de los centros tradicionales.

A la vez, estos centros potenciarían otra meta social muy relevante, como es la inclusión y cohesión social, al aceptar y reunir a niños y niñas de todos los niveles socioeconómicos y etnias, representando una solución más expedita y de menor costo per cápita que las salas cuna convencionales. Los niños no nacen racistas ni clasistas, y en edades tempranas se integran muy bien. Si por el contrario, se los cría y educa segregados hasta la edad escolar, los estereotipos se consolidan y la descohesión social es casi inevitable.

CINCO CONCEPTOS PRINCIPALES DEL CAPÍTULO

La rentabilidad social de un dólar invertido en la infancia temprana es siete veces mayor que un dólar invertido en educación superior o capacitación laboral no solo por los mejores rendimientos escolares futuros, sino también por la menor incidencia de drogadicción y delincuencia, mayor esperanza de ingresos, y acceso de las madres al trabajo. Lamentablemente, esta convicción conceptual no ha llegado a la mayoría de nuestros países, o si lo ha hecho, no se ha materializado en medidas osadas de política pública.

En aquellas etapas más críticas de la vida, es decir entre 0 y 5 años, en que la formación o carencia de formación cognitiva y emocional tendrá los efectos más duraderos, positivos o negativos, es precisamente donde nos hemos preocupado menos por la cantidad y calidad de la formación de quienes tienen a nuestros niños a su cargo. El gasto per cápita de los gobiernos de la región es tres veces superior en niños de entre 6 y 11 años que entre los que tienen entre 0 y 5 años.

Proponemos establecer a la educación inicial universal y de calidad —en conjunto con la protección de la infancia y la adolescencia descrita en el capítulo anterior— como la prioridad principal de la región, tanto técnica como financiera y de formación de profesionales calificados. Esto implica aumentos drásticos de cobertura, en especial en los segmentos más pobres y rurales, mejoras drásticas en la proporción de niños por profesional bien calificado en todos los establecimientos, y por ende una virtual duplicación del gasto en esta etapa como porcentaje del PIB de cada país.

Las intervenciones de estimulación infantil temprana de 0 a 3 años en países en vías de desarrollo deberían dirigirse a los niños más pequeños y desaventajados en conjunto con sus familias, e incluir una participación activa de sus cuidadores, lo cual hace virtualmente obsoleto el modelo de la sala cuna o guardería tradicional.

Proponemos la ampliación de la cobertura en la etapa de 0 a 3 años a través de la creación de miles de nuevos centros de aprendizaje familiar, donde se pueda optar a llevar a los niños a tiempo completo o bien parcial acompañados del padre, la madre o el cuidador, que bien podría ser un abuelo o tía mientras sus padres trabajan, para potenciar su desarrollo y habilidades. Asimismo se debe trabajar con los adultos responsables, incorporándolos y entregándoles herramientas para el aprendizaje, estimulación y bienestar de los chicos en el hogar. Esta es una fórmula más barata, de más rápido despliegue y más eficaz que los centros infantiles convencionales.



VI. EDUCACIÓN ESCOLAR

SI BIEN el aprendizaje comienza en la infancia, continúa en la escuela, prosigue en la educación técnica o universitaria, y finalmente se completa a lo largo de la vida laboral, la educación escolar —primaria y secundaria— constituye el mayor desafío en términos de su masividad, así como por el costo y esfuerzo que implican sus 10 a 12 años de duración. Es el ámbito donde se expresa la mayor complejidad y multidimensionalidad de las políticas educativas.

Empezaremos por plantear una de las más frecuentes y esenciales dudas que se expresan en las discusiones sociales: ¿la responsabilidad principal por la educación es de la escuela o de la familia? A continuación, veremos quiénes asisten y a qué escuelas en nuestra región, con sus correspondientes correlatos en materia de inequidades de acceso, deserción, segregación y resultados de aprendizaje, así como el reto de atención a los excluidos estudiantes con discapacidad y necesidades educativas especiales.

En este breve y polifacético retrato, veremos cuánto aprenden nuestros estudiantes en comparación con los del mundo avanzado. Luego revisaremos lo que nos enseña la experiencia en cuanto a lo que funciona bien o a menor costo en materia de aprendizajes, pero también disiparemos algunos mitos, respecto a lo que no funciona tan bien o con costos muy altos comparados con los resultados. En particular, veremos si las tecnologías de información en la escuela son un mito o una panacea.

A continuación describiremos lo que a nuestro juicio debe ser una de las más urgentes, efectivas, expeditas y menos costosas apuestas: las innovaciones pedagógicas radicales en las aulas.

Para terminar este capítulo, abordaremos la siempre compleja problemática de los profesionales de la educación, tanto profesores como directivos, los desafíos de la educación técnica vocacional, y finalmente haremos una síntesis de las recomendaciones principales, ordenadas por su nivel de urgencia. Son muchos los temas que deberemos cubrir en las escasas páginas que permite un ensayo de esta naturaleza.

ESCUELA, FAMILIA E INEQUIDAD DE APRENDIZAJES

Pierre Bourdieu, un distinguido sociólogo francés del siglo XX, acuñó el concepto de “capital cultural interiorizado”, el que se adquiere en el seno de una familia. El aprendizaje de un niño combina este capital cultural con el que le provee la escuela, así como sus amigos y compañeros, la televisión, los juegos electrónicos y la calle. Lo que aporta formalmente la escuela es aquello más estructurado y “curriculizado”, pero las fronteras de los aprendizajes son siempre difusas.

Este no es un tema menor y afecta al corazón de las políticas educativas. Muchas personas, en particular de las clases más altas, recurren al fácil argumento de que la responsabilidad central por la educación es de la familia, sobre todo cuando los padres han gozado ellos mismos de una buena formación. También expresan una marcada preferencia para que sus hijos se junten a estudiar con otros hijos de clase alta. Es comprensible, desde el punto de vista individual de quienes desean que a sus hijos les vaya bien en la vida, por las razones que veremos enseguida.

Expliquémoslo con un ejemplo hipotético. Si transportáramos diariamente, durante 14 años, desde los 5 años hasta finalizar la educación secundaria, a los niños de una escuela

de barrio pobre a una de barrio rico, y viceversa, dejando en su lugar los profesores, currículum, metodología e instalaciones, los niños nacidos en el barrio pobre, aun asistiendo a iluminadas y bien construidas escuelas, salvo excepciones, no lograrían ingresar a las mejores universidades, mientras que los niños de clase alta sí, aun habiendo estudiado en una escuela pobre y con piso de tierra.

Estos últimos tienen padres que fueron más escolarizados, con mayor comprensión de lectura, menos problemas psicosociales, no viven en un barrio peligroso, practican más deportes, tienen profesor privado de música o fonógrafo, en su casa hay mayor y mejor uso del lenguaje, hay libros, computadores, hacen viajes que ilustran, y sus padres no experimentan el estrés de vivir con menos de cuatro dólares diarios *per cápita*. Hacen sus deberes escolares con chicos similares por las tardes, con calefacción o aire acondicionado, en casa de sus amigos del barrio rico.

Sus profesores de la escuela de barrio pobre habrían podido elevar el nivel de las exigencias e instrucción de estos jóvenes de clase alta casi en forma automática, y los profesores de la escuela de barrio rico, para poder atender niños con menor capital cultural, se habrían visto forzados a disminuirlo de manera drástica. Esto lo dicen los informes internacionales, se llama "efecto par" y es muy fuerte. No es solo lo que aprenden los alumnos de sus compañeros, sino también profesores que pueden enseñar y exigir a otro nivel.

No hay país en el mundo donde no haya diferencia de resultados de aprendizaje entre las escuelas de diferente composición económica del alumnado. Pero mientras mayores sean las inequidades socioeconómicas dentro de un país, y si los alumnos están segregados en las escuelas, por razones geográficas, de costo, raciales o de selección académica, mayores serán las diferencias de aprendizaje. Este es uno de los principales mecanismos que reproducen la desigualdad en nuestras sociedades.

Para apreciar la magnitud de las brechas de aprendizaje por nivel socioeconómico, que se reflejan a lo largo de la vida, un reciente estudio del BID para América Latina¹ combinó y equiparó datos del test de primera infancia (PRIDI), con infancia (TERCE), adolescencia (PISA) y adultos (STEP), para evaluar la distancia de los aprendizajes entre las personas de clase alta y baja. Para mayor comprensión de esta gráfica, debe considerarse que 40 puntos equivalen al aprendizaje logrado en un año en una escuela estadounidense promedio. En otras palabras, independiente de los años de escolaridad, los más pobres acarrean un retraso de entre 1,5 y 2,5 años de aprendizaje respecto a sus pares más ricos, lo que adquiere su máxima expresión en la adolescencia, el momento en que están más vulnerables al fenómeno de la deserción escolar.

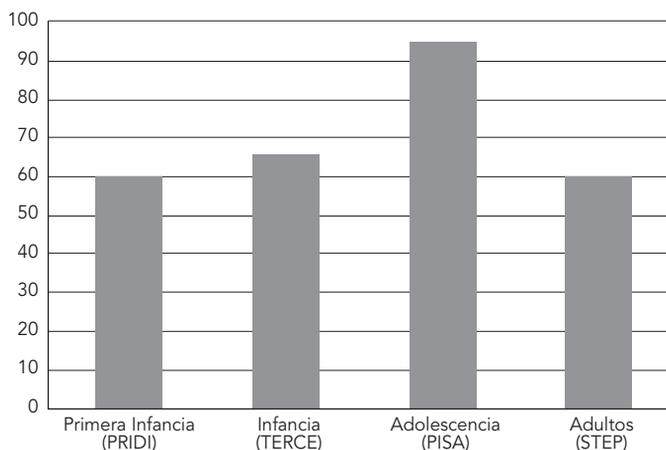
Más adelante veremos algunas políticas esenciales para disminuir la inequidad socioeconómica de resultados. Entre ellas, asignar de forma comparativa más recursos financieros a las escuelas más pobres, destinarles a los mejores profesores y directores —cuestión exactamente opuesta a lo que ocurre hoy en la práctica— y disminuir la segregación social de las mismas.

Los latinoamericanos más ricos suelen negar estos conceptos y dicen que sus escuelas, por ser más caras, son mejores, y que ellos tienen el derecho y la libertad para pagarlas. Pero en general, no es verdad. Si fuera así, y dado que las escuelas más ricas de América Latina tienen elevadísimos costos, sus resultados de aprendizaje estarían a la par con las más avanzadas del mundo, y esto dista mucho de la realidad.

¹ BID, “Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades”, 2017.

GRÁFICO 7

Distancia de aprendizajes entre estudiantes de clase alta y baja



Por ejemplo, en Chile, 7% de los escolares asiste a estos caros establecimientos, y solo el 1% de ellos logra resultados equivalentes a los de sus pares en los países avanzados. Estas escuelas privadas son en la práctica eficientes máquinas de segregación social, y sirven principalmente para tejer redes de élite entre los hijos de los más ricos, lo que se constituye en otro mecanismo perfeccionado de reproducción de las desigualdades.

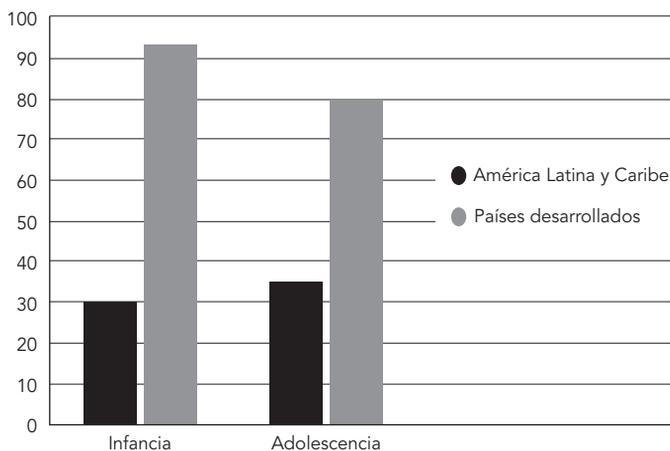
La base de datos del test de PISA demuestra de manera fehaciente que las escuelas privadas en casi todo el mundo tienen mejores resultados que las públicas, pero solo hasta que se comparan los resultados en escuelas de similar composición socioeconómica del alumnado, en cuyo caso las diferencias en la práctica desaparecen. Es la segregación sociocultural, las diferencias de lo que Bourdieu llamó “capital cultural interiorizado”, la que explica mayoritariamente estos resultados. Pero estos datos son omitidos con discreción de la discusión. Los eslóganes ideológicos de que

“lo privado es mejor” o “lo público es mejor” permean las disputas educativas, sin mayor contemplación por la evidencia. En las discusiones ideológicas, los datos duros suelen ser las primeras víctimas.

Por cierto, si de brechas de aprendizaje se trata, la próxima gráfica, del mismo estudio de referencia, muestra las siderales distancias que tenemos entre el promedio de América Latina y el mundo avanzado, en la prueba PISA. Para reconfirmar estos datos, según la Unesco, los resultados SERCE-2006 (Orealc/Unesco, 2008) indicaron que, en promedio en los países participantes de nuestra región, uno de cada dos alumnos de tercer grado en matemáticas, y uno de cada tres en lectura, no había alcanzado el nivel de logro básico, el mínimo deseable.

GRÁFICO 8.

Porcentaje de alumnos que superan el nivel mínimo, matemáticas, SERCE 2006



Además, las desigualdades entre nuestros propios países son muy pronunciadas: 7% de los alumnos de tercer grado en Cuba no alcanzó el nivel básico de desempeño, pero en Panamá esta proporción llegó al 49%, y en República Dominicana al 78%. Cuba, como hemos dicho, en todo lo educativo se distancia. Ha logrado reducir las desigualdades de logro asociadas al nivel socioeconómico más que ningún otro país de la región.

Sin embargo, en términos generales, los latinoamericanos somos en promedio más pobres, nuestro capital cultural es menor, el de nuestros profesores también, y por ende enseñamos y aprendemos mucho menos que el mundo desarrollado, y de modo más segregado.

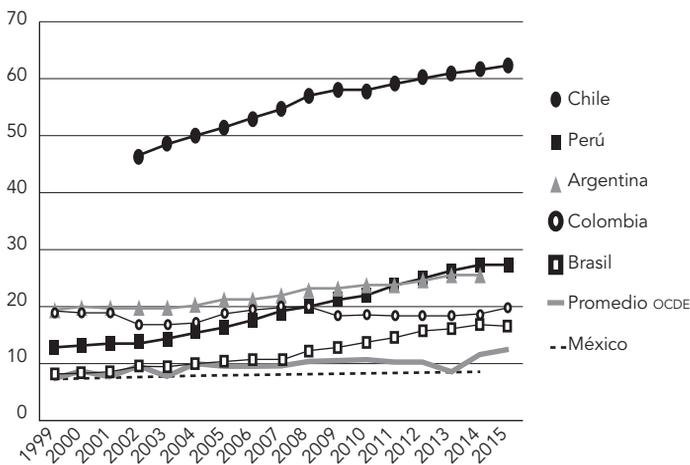
LA PERNICIOSA SEGREGACIÓN

Como comentamos en el capítulo introductorio de este ensayo, la inclusión, es decir, la disminución de la segregación escolar, es otro elemento clave de las políticas educativas. Esta segregación tiene variadas dimensiones: puede ser de origen socioeconómico, aunque también étnico y lingüístico, por capacidad académica, por discapacidad, por origen nacional o migratorio, por género o religión. Somos los "campeones de la segregación", con múltiples especialidades, y como lo vimos al inicio, es nuestra centenaria trayectoria histórica la que lo explica.

Aparte de su letal efecto en la pérdida de la cohesión social y en la reproducción de las desigualdades, este fenómeno afecta la calidad educativa en su dimensión más amplia: se supone que la escuela es el lugar donde la sociedad enseña a los más jóvenes a convivir cuando adultos. Aquí les estamos enseñando a no convivir, a ser intolerantes y desconfiados respecto a los demás, y los datos indican que estamos empeorando. Este fenómeno es alimentado por la

creciente presencia de escuelas privadas en la región,² cuya principal libertad no es precisamente curricular, sino en el derecho a segregar por cualquiera de estas dimensiones.

GRÁFICO 9.
Porcentaje de matrícula primaria en escuelas privadas



Fuente: UIS - UNESCO.

Esta región es la que ha mostrado el mayor aumento del mundo en escuelas privadas, que hoy constituyen 20% de la matrícula, en contra del 12% en el promedio mundial. Además, la extrema combatividad gremial y las huelgas de profesores de escuelas públicas, que ya analizaremos, también impulsan a los padres más acomodados a poner a sus hijos en escuelas privadas. Esta tensión “ensucia” asimismo las discusiones legislativas y presupuestarias en materia de reforma educativa en varios países de la región.

² M. Arcidiácono et al., “La segregación escolar público-privada en América Latina”, CEPAL, 2014.

Por si fuera poco, muchas escuelas también segregan de forma interna, haciendo *tracking* o seguimiento de los alumnos, es decir, poniendo a los de mayor desempeño en un aula y a los de peor desempeño en otra para facilitar la labor metodológica de los profesores. Este es un tema muy polémico: hay evidencia en algunos países de que el *tracking* mejora el promedio de los resultados escolares, por la elevación desproporcionada de los mejores resultados, pero también la hay en cuanto a la estigmatización de los alumnos que quedan en el *track* o lado bajo. Es como si fueran dos escuelas segregadas en términos académicos. Muchas veces destinan a los mejores profesores para los mejores alumnos, lo opuesto a lo necesario. Las tendencias modernas, que analizaremos en la sección sobre innovación pedagógica, se enfocan más bien en poner a los alumnos en un esquema flexible e incluso optativo de cursos y clases según los proyectos y temas, evitando así estos problemas.

Lamentablemente esto no es casualidad: nuestra historia centenaria nos condujo a la segregación actual. Un reciente estudio de F. Javier Murillo con los datos de TERCE³ señala:

Podríamos concluir que quizá sea la región con mayor segregación escolar del mundo. Y los datos son persistentes en afirmar que Panamá, Honduras y México son los tres países más segregados, destacando en México la segregación entre los estudiantes más vulnerables. A ellos les siguen Perú, Colombia, Chile y Brasil, Chile especialmente por la segregación de los estudiantes de familias con más recursos. Y en el lado contrario, Uruguay y la República Dominicana que con su ejemplo demuestran que se puede ser menos segregador.

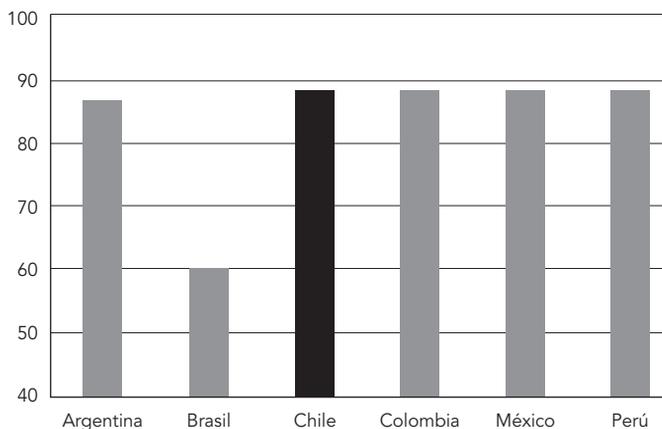
³F. J. Murillo, "Midiendo la segregación escolar en América Latina. Un análisis metodológico utilizando el TERCE", *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 14(4), 2016, pp. 33-60.

En suma, es como si un contagioso virus cultural se hubiera apoderado del mundo y en particular de nuestra región: la tendencia a separar a nuestros hijos y educarlos con sus similares, en lugar de hacerlo en la diversidad, recurriendo para ello a todo tipo de artilugios. La prohibición de selección o expulsión, por cualquier criterio, así como la disminución de las barreras de costo, que es otra forma de selección, la innovación pedagógica, y el fortalecimiento de las escuelas públicas, deben constituir políticas esenciales.

LA DESERCIÓN ESCOLAR EN SECUNDARIA

Felizmente, hemos tenido grandes avances en cuanto a la asistencia de los niños a la educación básica o primaria, que en nuestros países supera al 92%. Sin embargo, el panorama es muy diferente en la educación media o secundaria, como lo muestra el gráfico n° 10.

GRÁFICO 10.
Tasa neta de matrícula secundaria



Fuente: UIS - UNESCO.

En 2010, en promedio tan solo 54% de los jóvenes latinoamericanos que tenía entre 20 y 24 años había cursado en su totalidad la educación secundaria. Las razones para este fenómeno son muy variadas: desde la ausencia de establecimientos y profesores a este nivel, que son más especializados, hasta razones económicas. Según la Organización Internacional del Trabajo, hay 17 millones de jóvenes en nuestra región que se ven obligados a hacerlo.

Igualmente hay deserción por desmotivación académica: el alumno que a los 14 o 15 años ya “sabe que no sabe”, que no entiende lo que lee ni lo que se le explica en clases, se siente muy disminuido en su autoestima personal, decide que pierde el tiempo y se va a la calle, a veces con pésimas consecuencias en materia de drogas o delincuencia. Además, influyen fenómenos como el embarazo adolescente, el *bullying* y problemas de depresión, que como vimos con anterioridad afectan con fuerza a nuestra región. Obviamente, la inequidad socioeconómica también se hace presente en este ámbito: los más pobres son los que más desertan.

De ahí que las estrategias de retención escolar —incluyendo la prevención de la repitencia— son de gran importancia, ya sea mediante el trabajo técnico pedagógico y de convivencia con alumnos, directivos y profesores en la escuela,⁴ o mediante incentivos monetarios para la terminación de estudios secundarios vía transferencias condicionadas. Sin embargo, es necesario reiterarlo: la terminación de estudios secundarios sin mejorar la calidad de la enseñanza y los aprendizajes de poco servirá. El desafío es sistémico.

⁴ Ministerio de Educación, “Orientaciones técnicas. Plan de Retención Escolar, Nivel de Educación Media”, Chile, 2015.

LA DISCAPACIDAD Y LAS NECESIDADES
EDUCATIVAS ESPECIALES

No es nuestra intención deprimir al lector, pero ocurre que en verdad somos los campeones de la segregación de todo tipo. En adición a las dimensiones de la segregación antes mencionadas, en América Latina y el Caribe, de acuerdo a los datos del Banco Mundial, solo entre el 20% y el 30% de los niños con discapacidad asiste a la escuela, y cuando ingresan, suelen ser excluidos rápidamente.⁵

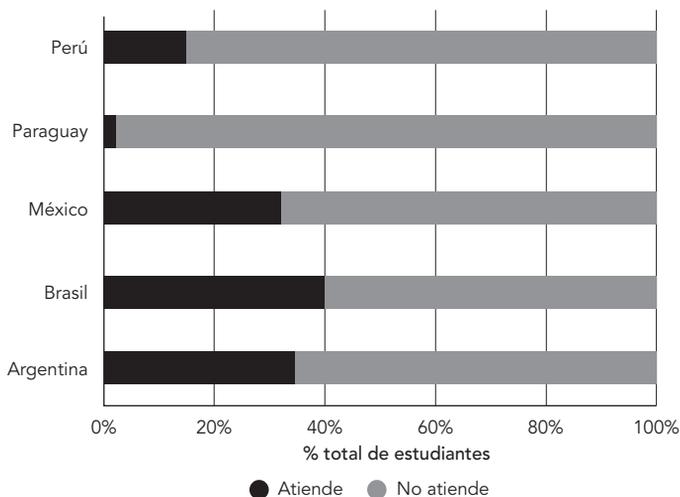
Dados los severos problemas sociales de la región, y aunque no hay datos fidedignos al respecto, es evidente que por la carencia de servicios adecuados de salud y alimentación, pobreza o por maltrato infantil, tenemos un elevado porcentaje de jóvenes con algún tipo de discapacidad, que la Unesco ha clasificado como física, intelectual, mental, auditiva, visual o en ocasiones múltiple.

Sobre este tema hay dos escuelas de pensamiento que se disputan la verdad con cierta virulencia: quienes opinan que la inclusión debe ser radical, es decir, que todos los niños, cualquiera sea su grado de discapacidad, tengan la posibilidad de asistir a la escuela regular, y quienes piensan que hay ciertos grados de discapacidad extrema que deben ser atendidos en escuelas especiales; por ejemplo, para niños ciegos, sordomudos o con retardo mental severo.

⁵ S. Romero C. e I. García, "Educación especial en México. Desafíos de la educación inclusiva", *Revista Latinoamericana de Inclusión Educativa*, 7(2), 2013, pp. 77-91.

GRÁFICO 11.

Escuelas regulares que atienden estudiantes con discapacidades



Fuente: SIRED/UNESCO.

En todo caso, la tendencia general en países avanzados en educación, como Finlandia,⁶ o en nuestra región Cuba,⁷ ha sido disminuir progresivamente la presencia de escuelas especiales, y hacer los mayores esfuerzos posibles dentro de las escuelas y aulas regulares para incluir a todos los alumnos.

Un interesante artículo de algunos investigadores de México, país que tiene todavía una baja cobertura de atención a estas necesidades, presenta una excelente revisión de los principales retos y propuestas de acción, aplicables en principio a toda la región, tanto para las escuelas especiales como para la inclusión de los niños en las escuelas regulares.⁸

⁶ "Finland - Special needs education within the education system", 2013.

⁷ Ecured, "Educación especial en Cuba", 2017.

⁸ S. Romero C. e I. García Cedillo, idem.

ALGUNAS LECCIONES INTERNACIONALES

A nivel escolar, la experiencia de los países exitosos nos señala que hay mucho para aprender. En un libro de 2013,⁹ tuve ocasión de hacer una revisión extensa de las experiencias internacionales, que condensé en la siguiente tabla, que refleja las mejores prácticas. En esta ocasión hemos agregado algunas de las seleccionadas más recientemente por el BID. Sugerimos al lector, para el caso de su propio país, revisarlas una a una, y tal vez ahí encuentre muchas claves de las rutas de reformas que se deben emprender, aunque hay que señalar que estas no son recetas internacionales de aplicación mecánica, estilo *shopping list*.

En el caso de Finlandia,¹⁰ una de las mejores educaciones del mundo occidental a lo largo del tiempo (aunque los asiáticos tomaron recientemente las primeras posiciones en el test de PISA), se pueden mencionar las siguientes políticas:

- Solo se admite para estudiar pedagogía a postulantes del 10 por ciento superior de egresados de la enseñanza media. Entre 10 y 20 alumnos postulan en promedio por cada vacante, según las diferentes especialidades.
- Con 15 años de experiencia, los profesores ganan casi lo mismo que otros profesionales. Tienen un estatus social y económico similar al de médicos o abogados.
- No hay pagos ni bonos asociados al mérito ni una evaluación nacional de los profesores, pues fueron seleccionados con rigor en el acceso a las escuelas de pedagogía.

⁹M. Waissbluth, *Cambio de rumbo: una nueva vía chilena a la educación*, Random House Mondadori, Santiago, 2013.

¹⁰A. Taylor, "Why Finland's Unorthodox Education System is the Best in the World", *Business Insider*, 2012.

TABLA 5.
Buenas prácticas a nivel internacional

1.	Desarrollar la observación entre pares y el trabajo grupal de profesores.
2.	Dedicar más actividades a mejorar el cómo enseñar, que a cambiar con frecuencia el contenido de lo que se enseña, atribuyéndole al currículum nacional la mítica capacidad de mejorar los aprendizajes.
3.	Conseguir los mejores docentes para desempeñarse como directivos y desarrollar sus habilidades de liderazgo.
4.	Concentrar el tiempo de los directivos en el liderazgo instruccional de los profesores, en lugar de desviar su atención al cumplimiento de excesivas actividades administrativas.
5.	Una vez que las escuelas y profesores traspasan un cierto umbral de capacidades, pasar de «burocracias de comando y control central» a sistemas en que las escuelas adquieren mayor autonomía y control sobre sus recursos financieros, organización y la gestión de sus recursos humanos.
6.	Brindar educación preescolar universal (tema que ya tratamos extensamente).
7.	Atraer al mejor tercio de los egresados de secundaria a estudios superiores de pedagogía, asegurando su buena formación desde el comienzo.
8.	Destinar a los mejores profesores y directivos donde sean más necesarios.
9.	El alto desempeño requiere el éxito de todos los niños, proporcionando apoyo adicional a los más rezagados.
10.	La estabilidad de la dirección de las reformas educativas es esencial. No se logra con ministros o superintendentes distritales que duran un par de años en el cargo.
11.	Abordar la diversidad de los estudiantes en sus capacidades, intereses y origen socioeconómico.
12.	Realizar sesiones de aprendizaje en laboratorios de computación utilizando software especializado, de forma complementaria (y no sustitutiva) a la instrucción regular.
13.	Ayudar a los profesores a preparar planes de clases para asegurar enseñanza efectiva y atractiva en su contexto específico.
14.	Proporcionar becas, premios e incentivos a los estudiantes secundarios para que terminen sus estudios.
15.	Programas para promover el autocontrol y evitar el <i>bullying</i> en adolescentes.
16.	Tutorías entre pares (tema que desarrollaremos extensamente).

- Los niños rara vez tienen exámenes o hacen tareas en casa. No les hacen ninguna medición formal hasta los 13 años.
- El único test estandarizado mandatorio lo toman a los 16 años.
- El número total de horas de clases al año es de las más bajas del mundo.
- Todos los niños, aventajados o no, están en las mismas aulas. El 30 por ciento de los alumnos recibe una tutoría adicional durante los primeros nueve años de escuela. Como consecuencia, la diferencia de resultados entre los niños más y menos aventajados es de las más bajas del mundo.
- Los profesores solo imparten cuatro horas diarias de clases y tienen dos horas semanales de desarrollo profesional.
- El sistema escolar es financiado en un ciento por ciento por el Estado. No hay copago de los padres en las escuelas subvencionadas.
- Todos los profesores tienen tres años de pregrado y un título de magíster de dos años, subsidiados en su totalidad por el Estado.
- El currículum nacional solo contiene algunos lineamientos generales. Hay gran autonomía curricular en las escuelas, basada en la confianza en los profesores y directivos.
- Aunque hay diferencias de ingresos en los hogares como en cualquier país, cada escuela tiene una composición social que es representativa de la composición social de todo el país. La segregación es mínima, tanto en lo socioeconómico como en las capacidades de los alumnos.
- Han comenzado a transitar hacia la metodología de aprendizaje basada en proyectos y no por materias separadas, tema que veremos más adelante.

Una obra imperdible para cualquier interesado en las políticas educativas, fue publicada por John Hattie en 2013. Su título traducido es: “Aprendizaje visible: una síntesis de más de ochocientos metaanálisis relacionados con el logro escolar”. Como lo señala el título, es un análisis cruzado e integrado de más de ochocientos estudios hechos en diversas partes del mundo, abarcando literalmente a millones de escolares, relacionados con lo que funciona y no funciona en las aulas.

Muchos conceptos se destacan y otros se derrumban. El estudio señala como muy positivas, entre otras, las prácticas en que los alumnos se autocalifican, las discusiones en clases, la credibilidad del profesor y el aprendizaje entre pares (las tutorías que abordaremos más adelante). El mensaje introductorio del libro es:

Lo que mejor funciona para los estudiantes es lo que mejor funciona para los profesores: poner intenciones desafiantes de aprendizaje, ser claros acerca de lo que significa el éxito, atención a las estrategias de aprendizaje para desarrollar un entendimiento conceptual respecto a lo que los profesores y los alumnos saben y comprenden.

Es menester destacar también otros elementos fundacionales. Hay una trilogía vital, un verdadero círculo virtuoso: el aprendizaje, el clima escolar y el liderazgo directivo. Explicado a la inversa como círculo vicioso: en nuestros ocho años de trabajo y visitas de la Fundación Educación 2020 a centenares de escuelas, no hemos conocido un solo caso en que haya buenos resultados con un mal clima organizacional y laboral, y tampoco conocimos ningún caso de buen clima organizacional y ambiente de confianza en una escuela con directivos burócratas o carentes de talentos de

liderazgo.¹¹ No las hay en ninguna parte. También es un tema fundacional que las infraestructuras físicas y su mantenimiento cumplan con ciertos requisitos mínimos. Los lujos no sirven de nada, pero a la inversa, no hay escuelas con los baños inmundos donde haya aprendizaje, y las hay. La señal es demasiado nefasta.

DISIPANDO MITOS

Hay temas que se mencionan con frecuencia como panaceas salvadoras, pero que no mejoran tanto los aprendizajes, o si lo logran es a grandes costos comparados con otras soluciones.

El primero es la extensión de horas de clase, la así llamada jornada escolar completa. Si esta implica la cuasi duplicación de las horas diarias de clases, por ejemplo de cuatro o cinco a siete u ocho, esto significa en la práctica duplicar la infraestructura y sobre todo la masa salarial de profesores, el mayor costo de la educación. Es posible que esto solucione la necesidad de “guarderías” para niños y adolescentes, para evitar que estén en la calle cuando los padres trabajan, pero para eso hay soluciones más baratas, invirtiendo en infraestructura de centros juveniles de actividades complementarias o deportivas.

Es menester dejarlo claro: si los estudiantes de sexto básico no comprenden lo que leen ni pueden realizar operaciones aritméticas elementales en cuatro horas diarias, tampoco lo van a lograr en ocho con los mismos enfoques. Salvo un caso en Perú en que se demostró un aumento significativo en el aprendizaje de matemáticas al cabo de un año de implementación, la gran mayoría de los casos demostraron

¹¹ V. Robinson, M. Hohepa y C. Lloyd, “School Leadership and Student Outcomes: Identifying What Works and Why. Best Evidence Synthesis Iteration”, Nueva Zelanda, 2009.

escaso o nulo impacto.¹² Pero a los gobiernos y legisladores les resulta una medida llamativa y popular. Panamá anunció hace poco tiempo su inicio, aunque felizmente como prueba piloto.

Muy asociada al tema anterior, está la tentación del “engordamiento curricular”, que en la literatura internacional se ha llamado *curricular overcrowding*.¹³ En el Reino Unido, en 2009, el *Cambridge Primary Review* caracterizó el currículum como “sobresaturado e inmanejable, dejando escaso tiempo para reflexionar, pensar, resolver problemas, u otros temas como la práctica artística o musical”. Similares lamentos provienen de Estados Unidos, Australia, Filipinas o Irlanda, por nombrar algunos. En Chile, esto llegó a extremos inmanejables.¹⁴

Si el lema de los países exitosos es “enseñar menos para aprender más”, algunos burócratas del mundo postulan “enseñar más para aprender menos”. Siempre suena atractivo anunciar a la prensa que se ha incluido “en el currículum nacional obligatorio” la oceanografía o los estudios constitucionales, o la educación cívica, o las matemáticas financieras, aunque los alumnos no entiendan lo que leen.

Esta tendencia se repitió en América Latina. En particular sobre este tema, los ya citados Rivas y Sánchez mencionan lo que sigue:

Las políticas del nuevo siglo, sin embargo, expresaron códigos curriculares contradictorios. Por un lado, se recurrió a materiales curriculares más prescriptivos, que buscaron direccionar la enseñanza con guías concretas para los docentes: rutas de aprendizaje,

¹² J. M. Agüero, “Evaluación de impacto de la jornada escolar completa”, GRADE, Perú, 2016.

¹³ “The Overcrowded Primary Curriculum: a Way Forward. Recommendations from the Australian Primary Principals Association”, noviembre de 2014.

¹⁴ M. Waissbluth, “Poda curricular”, *La Tercera*, 3 de septiembre de 2013.

estándares y contenidos prioritarios bajados a cuadernillos, actividades y secuencias didácticas. Por otra parte, la difícil articulación política de las reformas se tradujo en diseños curriculares muy amplios, con un exceso de contenidos y, por lo tanto, con una pista de aterrizaje a veces inviable en la práctica.

Otro asunto en alguna medida mitificado es el tamaño de las aulas. La intuición de padres y profesores es bastante obvia. Mientras menos alumnos deba educar un profesor, mayor atención le podrá prestar a un estudiante específico y mejores resultados se obtendrán. A la inversa, para un profesor es muy estresante manejar aulas de 40 o 45 alumnos, lo que sería un tamaño inaceptable para un solo docente, en especial en la educación secundaria, y esto ocurre en muchas escuelas latinoamericanas. Sin embargo, la revisión internacional de la evidencia en materia de beneficio/costo no es clara, por los muy elevados costos de reducir tamaños de aula, análogos a los de la extensión horaria.¹⁵

Un estudio de la OCDE¹⁶ señaló que en estos países hay diferencias significativas de tamaños, desde más de 32 alumnos por aula en Japón y Corea (con excelentes resultados) hasta 19 o menos en el Reino Unido y otros. Su conclusión es que la reducción del tamaño de las clases no es por sí sola una palanca suficiente para mejorar la educación, y es una medida menos eficiente que la mejora de la calidad de la enseñanza por otros medios.

Nuestro consejo sería procurar eliminar los tamaños de aula inaceptablemente elevados, pero no hacerlo por ley y de golpe, sino selectiva y de modo gradual, procurando

¹⁵ M. M. Chingos, "Class size and student outcomes: research and policy implications", *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(2), 2013, pp. 411-438.

¹⁶ OECD, "How does class size vary around the world?", *Education Indicators in Focus*, 2012.

concentrarse al inicio en las aulas más vulnerables o en aquellas con mayor número de estudiantes desaventajados, o con requerimientos educativos especiales. En caso contrario, los costos pueden ser inmanejables y se impedirá la inversión en otras áreas deseables; por ejemplo, en la formación inicial y en la adecuada remuneración de los propios profesores y directivos.

LA TECNOLOGÍA EN LA ESCUELA

Por lo general no alcanza a transcurrir un mes sin que en la Fundación Educación 2020 no recibamos la visita o llamada de algún proveedor de software instruccional o de gestión educativa, todos con la mejor de las intenciones. Algunos de ellos son en verdad impactantes. Otros son cosmética pura, como por ejemplo las vistosas “pizarras inteligentes”. En suma, ¿mito o panacea?

Con anterioridad mencionamos como una estrategia exitosa el uso de software autoinstruccional en horas complementarias, del cual hay experimentos avanzados en varios países. Pero a la inversa, una de las iniciativas más aplaudidas de América Latina, el Plan Ceibal de Uruguay, que consiste en regalarle un computador a cada niño, no resistió una evaluación externa en el 2013. Su impacto en los aprendizajes de lectura y matemáticas fue nulo. Un caso experimental reciente en Costa Rica mostró un resultado sorprendente: los grupos que sí utilizaron las nuevas tecnologías registraron en promedio una disminución en su desempeño en comparación con el grupo de control.¹⁷ Esto es, el mundo al revés.

¹⁷S. Berlinski y M. Busso, “Pizarra versus computadoras: los retos del uso de la tecnología en la educación”, BID, 2017.

Es evidente que las tecnologías de la información llegaron para quedarse. No emplearlas, cuando la mayoría de los estudiantes tiene acceso a un celular que muchas veces se comporta como terminal inteligente, sería tan absurdo como pretender que no usen energía eléctrica. El BID evaluó, en 2010, la mayoría de estos programas tecnológicos para la educación en América Latina.¹⁸ Sus conclusiones fueron muy claras:

1. La compra y la distribución de tecnologías digitales solo mejoran el acceso a estas, pero no han demostrado en ninguna parte mejoras sustanciales en los aprendizajes. En cambio, las tecnologías han mostrado impacto donde acompañan y potencian el desarrollo de políticas educativas integrales.
2. Lo que se requiere no son docentes “expertos en el uso de la tecnología”, sino docentes capaces de diseñar y ejecutar experiencias de aprendizaje que permitan a sus estudiantes el uso educativo y enriquecido de los recursos digitales.
3. Se requiere ampliar las oportunidades de aprendizaje mediante el uso de tecnología, permitiendo el trabajo en diversos horarios.
4. Se necesitan sistemas de aprendizaje autoadaptativo, que les permitan avanzar según su ritmo, nivel de progreso e intereses. A nivel de docentes, se requieren sistemas que les reporten el progreso de cada estudiante, y les permitan contar con estrategias diferenciadas para apoyarlos. A nivel de escuela, se precisan sistemas que les ofrezcan a los directivos información relevante para su liderazgo en el proceso de aprendizaje. A nivel del sistema educativo, sistemas que

¹⁸E. Severín, “Tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en educación”, BID, 2010.

permitan reconocer rápidamente dificultades, de manera de tomar decisiones informadas.

5. La enseñanza basada en proyectos, la indagación, la colaboración creativa, el desarrollo de intereses y habilidades personales, el uso de juegos con fines educativos, son experiencias que facilitan el aprendizaje y enriquecen al estudiante.
6. Es recomendable no caer en la tentación de “la última novedad del año”. Las tecnologías avanzan, crecen, se multiplican y cambian a enorme velocidad.

Un artículo más reciente, publicado en la revista *The Economist*,¹⁹ llega a similares conclusiones. Las nuevas tecnologías tienen enorme potencial, pero todavía no se ha probado, salvo en experimentos aislados, y es resistido por la mayoría de los profesores. En definitiva, no hay atajos. Una escuela con un director líder y profesores motivados podrá seguramente hacer excelente uso de algunos recursos tecnológicos bien seleccionados. Sin esos elementos, nada significativo ocurrirá.

Otra dimensión de la informática que se discute mucho en los países avanzados es el empleo de la “minería de datos”, que consiste en acumular cantidades masivas de información sobre cada alumno y profesor no como un método de control, sino para obtener información relevante sobre lo que funciona y no funciona en el multidimensional problema del aprendizaje en cada país.

INNOVACIÓN PEDAGÓGICA RADICAL

Como señalamos en el capítulo introductorio, ya no es posible aspirar a la calidad integral en la educación sin

¹⁹ “Together, Technology and Teachers Can Revamp Schools”, *The Economist*, July 22nd, 2017.

considerar, además de los aspectos convencionales de carácter curricular, aquellos elementos valóricos, de autocuidado, y más recientemente, las habilidades necesarias para el siglo XXI, que es muy difícil enseñar en un aula convencional.

Asimismo señalamos que las cosas cambian demasiado rápido en todo aspecto: científico, tecnológico, político, económico, social. Vivimos constantemente adaptándonos a los cambios, pero a la vez hay muchas otras que permanecen inmutables: los automóviles usan hasta hoy el mismo motor a explosión que el Ford T, la vestimenta de los varones de 1900 no es demasiado diferente a la actual.

La educación es uno de esos temas que no ha variado demasiado, salvo en la expansión acelerada de su cobertura preescolar, escolar y superior. Pero las metodologías de enseñanza siguen más o menos iguales, y es difícil diferenciar un aula del siglo XIX de una del siglo XXI. Una joya de texto, publicado en inglés en 2008, cuyo sugerente nombre traducido es "Más allá de Monet: la ingeniosa ciencia de la integración instruccional",²⁰ nos abre la puerta a la innovación pedagógica radical. Sintetizaremos a continuación algunas de sus principales ideas:

- La aplicación superficial y carente de significado de un proceso instruccional no justifica ese proceso ni agrega valor al alumno. Pierde tiempo el profesor, el alumno, y se dilapidan los recursos financieros asociados.
- Las organizaciones y los sistemas responsables por el desarrollo inicial y el perfeccionamiento de los profesores a menudo fuerzan, sin quererlo, a trabajar en contra de los que son los verdaderos intereses de

²⁰B. Bennett y C. Rolheiser, *Beyond Monet: The artful science of instructional integration*, Bookation Inc, Toronto, 2008.

los estudiantes, los profesores y la sociedad. El resultado es que la mayoría de los docentes son forzados a reemplazar labores significativas por un frenesí de actividades inútiles.

- La enseñanza efectiva no es más ni menos que un proceso creativo, complejo, en el cual el profesor debe adaptarse a situaciones individuales muy variables, con un currículum y un calendario sobre los cuales tiene poco control.
- Los profesores que son eficaces diseñan lecciones para conectar a los alumnos con sus experiencias y crean una diversa variedad de oportunidades de aprendizaje que hacen que el tema se ilumine para estudiantes que aprenden de diversas maneras.
- Los profesores deben enfocarse en crear ambientes que provean oportunidades para aprender a estar en desacuerdo de un modo respetuoso, para turnarse en darse la palabra, y no despreciar a sus pares. Si esto no forma parte de las normas de la sala de clases, el cerebro de los niños comienza a apagarse, y cuando tienen la edad suficiente, se apagan totalmente y dejan la escuela.

El mejor predictor de los resultados de las escuelas está en los niveles de confianza que haya entre todos los miembros de una comunidad de aprendizaje.

La confianza no se establece por decreto. Se construye a través de hechos, del conocimiento mutuo de las personas y creando la cohesión del grupo en torno a un proyecto común.

- Hacer clases monodireccionales, con estudiantes sentados y sin interactuar entre ellos, proveyéndoles asuntos que no les interesan, no es la mejor manera de comprometerlos emocional o cognitivamente. Si el aprendizaje no es significativo, relevante y auténtico, el cerebro se deshace de él.

El grado en que una persona confía en otra, incluyendo los maestros y estudiantes, es una medida de su creencia en la honestidad, imparcialidad y benevolencia de la otra. Bryk y Schneider²¹ demuestran que el mejor predictor de los resultados de las escuelas está en los niveles de confianza que haya entre todos los miembros de una comunidad de aprendizaje. La confianza no se establece por decreto. Se construye a través de hechos, del conocimiento mutuo de las personas y creando la cohesión del grupo en torno a un proyecto común.

Por cierto, la clave para “desatascar” un currículum saturado de contenidos consiste en seleccionar algunas ideas importantes, para así enfocarse en comprender e integrar las habilidades del siglo XXI. Con un conjunto reducido de objetivos de aprendizaje explorados y reflexionados en profundidad, estas habilidades y contenidos se pueden integrar en el plan de estudios.²²

Felizmente, en este ámbito tenemos promisorias noticias en América Latina y el mundo: hay muchas formas de innovar en las escuelas. SUMMA es un Laboratorio de Investigación e Innovación en Educación para América Latina y el Caribe, y en su sitio web se pueden revisar algunas prácticas diversas, con sus correspondientes referencias. Sin embargo, después de haber revisado todo lo que hemos

²¹ A.S. Bryk y B. Schneider, *Trust in Schools: a Core Resource for Improvement*, Russell Sage Foundation Publications, 2005.

²² J. Bellanca y R. Brandt, *21st Century Skills: Rethinking How Students Learn*, Solution Tree Press, 2010.

encontrado, hemos llegado a nuestra propia convicción respecto a la gran conveniencia de dos de ellas: la metodología de redes de tutoría, desarrollada en México, y también el aprendizaje basado en proyectos (PBL, por sus siglas en inglés). No se trata solo de mejorar los aprendizajes convencionales, sino de cambiar radicalmente las actitudes y valores de la comunidad escolar completa, a un costo reducido, de modo compatible con las exigencias curriculares y con una posibilidad de despliegue rápido en el sistema educativo. Por ello nos centraremos en estas dos.

Comenzaremos por las redes de tutoría, cuyo despliegue ha sido el más masivo en la región, en particular en México. Aunque la relación tutorial entre los estudiantes tiene larga data y positivas evaluaciones de impacto, fue el profesor Gabriel Cámara el que desarrolló esta modalidad específica, empezando hace ya 15 años, y acelerándose a través de la Secretaría de Educación Pública de México hasta cubrir nueve mil escuelas telesecundarias entre 2009 y 2014.²³ Hoy, se ha expandido a nada menos que 35.000 escuelas en ese país, y en Chile ya hemos comenzado con un piloto de 35 escuelas desde 2016 y tenemos 15 adicionales planeadas para 2018. Se está implementando también en Tailandia, Singapur, Colombia, y en 2017 la organización finlandesa HundrED la destacó por su innovación, impacto y rapidez de escalabilidad.

Una buena descripción de su estrategia de despliegue, evaluación preliminar de impacto, y sobre todo una clara y emotiva operatoria concreta, ha sido provista por Santiago Rincón Gallardo. Lo citamos a continuación:²⁴

²³ G. Cámara, S. Rincón-Gallardo, D. López, E. Domínguez y A. Castillo, *Comunidad de aprendizaje: cómo hacer de la educación básica un bien valioso y compartido*, Siglo XXI Editores, México, 2003.

²⁴ S. Rincón-Gallardo, "Large scale pedagogical transformation as widespread cultural change in Mexican public schools", *J. Educ. Change*, Springer, 2016.

La pequeña escuela secundaria de El Caracol está organizando un intercambio de aprendizaje con dos escuelas cercanas. [...] A veces los adultos asumen el papel de tutores para los jóvenes, a veces los niños sirven como tutores a sus compañeros, y sin embargo otras veces, los estudiantes son tutores para los adultos del grupo. Algunos estudiantes anotan en sus cuadernos información que consideran relevante o que dan cuenta de su proceso de aprendizaje, otros crean diapositivas en preparación para una presentación pública, algunos leen, otros buscan un libro de la biblioteca, o usan uno de los tres ordenadores disponibles en la escuela.

Donde un tutor y un tutorado estén trabajando, sea que el tutor es maestro o estudiante, se sientan uno al lado del otro y hablan sobre el texto que el tutorado lee, el problema de matemáticas que intenta resolver o el trabajo que está produciendo. Hay un zumbido constante creado por las voces cuando hablan de su trabajo, pero al mismo tiempo, todo el mundo parece estar muy enfocado... Hacia el final del día, los padres y otros miembros de la comunidad se reúnen para ver a algunos estudiantes presentar las principales ventajas de qué y cómo han estado aprendiendo.

Aprenden a aprender, adquieren autoconfianza, mejoran su capacidad de expresión oral y aprenden a tutorar a otros. Es una fenomenal diferencia respecto a sentarse de manera pasiva a escuchar y memorizar lo que el profesor les enseña.

Por restricciones de espacio, no nos detendremos aquí en la mecánica de su implementación, que nuestros colegas mexicanos nos han transmitido con gran generosidad, ni en los numerosos detalles del entrenamiento de tutores, la preparación de los temas de tutoría, y el despliegue en una

zona, escuela y aulas específicas, tanto de primaria como de secundaria.²⁵

Pero ya estamos seguros sobre cómo hacerlo, en un procedimiento que es intrínsecamente “viralizable”. Una vez que este “virus cognitivo” ha infectado a una comunidad escolar con una cierta masa crítica, es muy difícil que el proceso se detenga. Invitamos al lector a revisar de forma detenida el sitio web <https://redesdetutoria.com/> donde esta se describe, hay artículos, un valioso video de Gabriel Cámara llamado *Maravillas* y testimonios muy relevantes.

Días antes de concluir este ensayo, la Fundación Educación 2020 recibió un informe independiente y externo a nosotros, con una medición de línea base y resultados a un año, acerca del impacto cognitivo de los primeros siete establecimientos secundarios de Chile, en la región indígena de la Araucanía, con altos índices de pobreza, que empezaron con esta metodología en 2016. Con tan solo un año de aplicación, y 5% de su tiempo invertido en estas prácticas, los estudiantes entrenados con esta metodología tuvieron un progreso general en matemáticas que superó por lejos a los de una muestra de escuelas tanto públicas como privadas del país. No quiero sonar autocomplaciente, pero en verdad la emoción nos embarga. Una vez que un niño o una joven aprenden a aprender, y aprenden a tutorar a otros, no hay nadie que los detenga.

Todavía queda camino por recorrer, tanto en su ampliación de cobertura como en evaluaciones de impacto en el aprendizaje y en asegurar su sustentabilidad una vez que los primeros instructores del método hayan terminado su trabajo en una escuela específica.

²⁵Secretaría de Educación Pública, “Redes de tutoría académica. Orientaciones para su gestión en las regiones y escuelas”, México, 2012.

Pero no nos cabe duda alguna de que, en adición a su impacto en los aprendizajes curriculares, la emocionante alegría y autoafirmación que hemos constatado en los alumnos durante nuestro propio trabajo, su renovada determinación a proseguir los estudios superiores, el entusiasmo de los profesores y directivos que ven cambios que no habían visto nunca en su vida profesional, unido a su bajo costo y alta velocidad de implementación, nos indican que este es sin duda un camino a desarrollar en todos los países de la región. No requiere leyes, ni siquiera muchos recursos, ni cambios curriculares, y se puede desarrollar en primaria o secundaria, enseñanza técnica o humanista, rural o urbana.

Por su parte, el aprendizaje basado en proyectos (PBL) está muy extendido en el mundo, aunque todavía se conoce poco en nuestra región, y se aplica a nivel inicial, escolar y de educación superior.²⁶ La separación temática, en un aula de lenguaje, otra de matemáticas, historia o ciencia, virtualmente desaparece, para ser reemplazada por desafíos que se plantean a grupos de estudiantes para resolver problemas interdisciplinarios ya no en algunas sesiones breves como es el caso de las tutorías, sino en varias semanas o en ocasiones a lo largo de un semestre completo.

SUMMA la describe muy bien para el caso de High Tech High en Estados Unidos: es una red de escuelas públicas primarias y secundarias cuya pedagogía se funda en el aprendizaje a través de los proyectos científicos y artísticos. Hoy, esta red cuenta con 13 escuelas y 5.300 alumnos.

El proceso de aprendizaje supone que los conocimientos se adquieren de modo más factible a través de la gestión de proyectos que se adecúan a los problemas de la vida real. Por tanto, los proyectos deben emerger desde las preocupaciones de los alumnos, y así los profesores solo guían y orientan el proceso hacia su realización.

²⁶ Buck Institute for Education: www.bie.org

High Tech High tiene cuatro principios articuladores: i) *equidad*: los profesores ponen una atención especial en la reducción de las brechas entre los alumnos; ii) *personalización*: los profesores tratan de desarrollar un discurso adaptado a su público; iii) *trabajo auténtico*: a través de los proyectos, los alumnos relacionan los conocimientos adquiridos en clases con la resolución de problemas concretos; iv) *trabajo colaborativo*: los docentes participan de la elaboración del currículo y se relacionan con actores exteriores para adaptar los cursos a la vida real.

Debe destacarse que, para el éxito del aprendizaje basado en proyectos, es importante que los profesores tengan una especial inclinación por su propio aprendizaje continuo, y una gran disposición al trabajo en equipo. Posiblemente sea una etapa superior, aplicable a escuelas que ya cuentan con un buen ambiente de colaboración, como el que pueden proveer más rápido las redes de tutoría.

Sin embargo, señalaremos una nota de precaución sobre las innovaciones pedagógicas radicales. En cualquiera de ellas, como en cualquier cambio tecnológico o empresarial, o incluso en la compra del último modelo de un teléfono inteligente, serán solo unos pocos directivos y maestros los más entusiastas en las etapas iniciales. Luego, cuando las buenas noticias se esparcen, muchos más comienzan a innovar, hasta que surgen las primeras evaluaciones positivas, y se masifica el fenómeno. Pero siempre será difícil obtener la aceptación del 20 por ciento final más reticente, aquellos de mayor edad o más cansados de los procesos de cambio, que posiblemente nunca las adoptarán. Esto ocurre en todo el mundo y también ocurrirá en nuestra región, en especial cuando hemos vivido los problemas gremiales, de formación y de frustración docente que ya comentamos y que veremos con más detalle a continuación.

LOS PROFESORES LATINOAMERICANOS

Si existe un consenso en la literatura educativa internacional, es que la calidad de la educación tiene como techo la calidad de los profesores y de los directivos escolares. Como lo hemos planteado con anterioridad, aquí subyace la madre de todas las explicaciones respecto a la realidad educativa de la región. Las ingentes necesidades de profesores y directivos bien calificados, en una relación gremial adecuada con las instituciones educativas, constituyen el mayor desafío de la economía política de la educación latinoamericana.

Más aún, aunque no hay correlaciones que puedan demostrarlo en términos estadísticos, es muy posible que la heterogeneidad de resultados en la misma región tenga como origen los diferentes niveles de problemas en este ámbito, que se retroalimentan unos con otros. Ellos se pueden resumir así:

- Formación deficiente o incluso inexistente, asociada a un bajo estatus, remuneración y atractivo de la carrera docente respecto a otras profesiones, lo que no motiva a los mejores egresados de secundaria a proseguir esta actividad.
- Débil o nula regulación de los requisitos para estudiar la carrera pedagógica, y de las instituciones que las imparten.²⁷
- Escasas oportunidades de formación, desarrollo o actualización eficaz, tanto en el trabajo como en los programas complementarios.
- Conflictos gremiales, salariales y rechazo a la evaluación formativa o de desempeño.

²⁷ J. Puryear, "Producing High-Quality Teachers in Latin America", PREAL Policy Brief, 2015.

A manera de ejemplo, cito un estudio reciente:²⁸

En la educación media de Uruguay cerca del 40% de los profesores no tiene título habilitante. Cada año todas las horas de clase vuelven a ser distribuidas entre todos los profesores. Ello genera que un número no despreciable de docentes asuma su cargo ya avanzado el año. Además, el sistema no fomenta la conformación de equipos estables en los centros y concentra los problemas de rotación docente en los centros que atienden población en situación de mayor vulnerabilidad. La carrera docente se organiza en grados a los que se accede principalmente por antigüedad. No se han implementado mecanismos de ascenso que jerarquicen la formación, el desempeño o la asunción de mayores responsabilidades.

En el caso de Chile, el país de la región tal vez con los más estrictos requisitos en esta materia, en los que se incluyen la evaluación periódica de los profesores de escuelas públicas a partir de 2003,²⁹ hasta muy recientemente muchas carreras de pedagogía no tenían acreditación, ni requisitos de admisión para sus estudiantes. Los resultados de una prueba voluntaria de evaluación de egresados indicaban que la gran mayoría de los maestros de primaria no conocía las materias que debían enseñar, ni siquiera al nivel que sus alumnos debieran adquirir. Los incrementos de la remuneración estaban asociados únicamente a la antigüedad, y los salarios de un profesor, a los 10 años de profesión, eran menos de la mitad de aquellos de ingenieros, abogados o médicos. La situación laboral era tan compleja y desgastante

²⁸ INEEd, "Revisión de políticas para mejorar la efectividad del uso de los recursos educativos. Informe país – Uruguay", 2016.

²⁹ J. Manzi et al., *La evaluación docente en Chile*, MIDE UC, 2011.

que cerca del 40% de los profesores abandonaba las escuelas antes de cumplir los cinco años de profesión.³⁰

No quiero sonar nacionalista, pero resulta indispensable destacar que en Chile se aprobó en 2015 una ley que posiblemente sea pionera en América Latina en esta materia. Ella incluyó, después de un severo conflicto y negociación con el gremio nacional, las siguientes medidas principales:³¹

- Un aumento salarial inmediato e incrementos posteriores ligados a la evaluación docente, que sumarán 1% aproximado del PIB a lo largo de la próxima década. Esto hará mucho más atractiva la carrera pedagógica para los futuros maestros, incluyendo la educación parvularia.
- Mayores requisitos para ingresar a estudiar pedagogía, así como acreditación obligatoria de las carreras y una evaluación de la formación que reciben los alumnos.
- Mejora en las condiciones laborales de los maestros en términos de la proporción de horas lectivas en contra de las no lectivas.
- Período de inducción y mentoría al comenzar a ejercer como profesor en las escuelas.

Como puede verse, el abordaje de la problemática fue sistémico. No es posible afirmar nada definitivo, pero creemos que sus resultados permitirán, en cerca de una década, dar un nuevo salto en la calidad de la educación inicial y escolar en este país.

Ojalá otros países de la región puedan seguir una ruta similar, aunque el desafío político de las legislaciones de esta naturaleza no es sencillo, dada la realidad gremial, que

³⁰M. Weissbluth, *Cambio de rumbo: una nueva vía para la educación chilena*, Random House Mondadori, Santiago, 2013.

³¹<http://www.politicanacionaldocente.cl/>

es perfectamente comprensible por la historia que hemos recorrido. Se trataría en cada caso de negociar un *quid pro quo* (“algo a cambio de algo”), tal como ocurrió en Chile. ¿Qué recibirán los profesores actuales a cambio de mayores exigencias y una carrera más atractiva para el futuro? Un profesor a tiempo completo educará, a lo largo de su vida profesional, cerca de dos mil estudiantes. ¿Qué derechos pesan más: los de un maestro o dos mil alumnos? Esa es la gran pregunta de la economía política de la educación.

Por otro lado, y esto no podemos dejar de destacarlo con mucha fuerza: en nuestra experiencia, y la de México, es perfectamente posible avanzar en calidad y en ambiente escolar, con los mismos profesores actuales, con metodologías como las redes de tutoría. Aunque estas son modificaciones estructurales imprescindibles en el largo plazo, eso no significa que en el muy corto plazo no se pueda avanzar por medio de algunas innovaciones pedagógicas radicales. Estamos convencidos de ello.

DIRECTIVOS ESCOLARES: LA RUTA CORTA AL EVEREST DE LA CALIDAD

Como lo hemos dicho, prácticamente no se conocen escuelas en el mundo que mejoren de manera sostenida que no cuenten con un director que tenga los conocimientos, habilidades y dotes de liderazgo para lograrlo, y que dure un largo tiempo en su cargo para conseguir estas transformaciones.³² Una escuela podrá tener mejores profesores, mejor infraestructura, se la podrá dotar de mayores recursos informáticos o pedagógicos, y sus resultados de aprendizaje no mejorarán si no cuenta con un verdadero líder educativo.

³²P. Pashiardis y O. Johansson, *Successful School Leadership: International Perspectives*, Bloomsbury, 2016.

Es más, aunque haya buenos profesores, si el director o sus directivos tienen pocas competencias, o un estilo burocrático o autoritario, muchos de ellos emigrarán a la primera oportunidad.

En la realidad específica de América Latina, en que hay un elevado porcentaje de profesores con escasa o nula formación docente, el rol de los directivos se hace particularmente necesario y complejo, y según la Encuesta de Directivos de TERCE, 28% de ellos no cuenta con título terciario en las escuelas primarias, siendo los casos extremos Argentina con 75% y Uruguay con 94%.

No se trata de tener directivos con liderazgos “histriónicos”, pero con diversos estilos, deben tener pasión y entusiasmar a una comunidad de aprendizaje de profesores, alumnos y padres, inyectando en todos la convicción de que construyen el futuro de los jóvenes.

Deben tener la capacidad para mejorar las rutinas, prácticas y procedimientos escolares y pedagógicos, lidiar con las muchas veces absurdas imposiciones administrativas con que nuestras burocracias ministeriales sobrecargan a las escuelas, planificar y presupuestar a tiempo las actividades de su institución, luchar por conseguir recursos adicionales, confrontar la deserción, innovar en la pedagogía, mantener el orden y la armonía en comunidades a veces difíciles y desmotivadas, generar un plan de capacitación de los profesores que sea acorde con sus necesidades específicas. Si es una pequeña escuela rural multigrado, el docente que es a la vez director adquiere responsabilidades casi heroicas: debe lograr todo esto mientras enseña.

Si al lector le parece que esta es una lista demasiado larga y compleja de responsabilidades, nos tememos que sí, que así es. Precisamente por esto es que nuestros países necesitan a los mejores de los mejores en estos cargos, y no deben escatimar esfuerzos en conseguirlos. Las reformas educativas pasan por esta ruta crítica, y es imprescindible abordarla

como una primera prioridad. Sin esta, insistimos majaderamente, el resto serán esfuerzos y recursos dilapidados.

Una escuela podrá tener mejores profesores, mejor infraestructura, se la podrá dotar de mayores recursos informáticos o pedagógicos, y sus resultados de aprendizaje no mejorarán si no cuenta con un verdadero líder educativo.

Por ello es urgente que nuestros países implementen una carrera directiva, con algunos de estos diversos componentes:

1. Detección temprana de talentos entre la comunidad de profesores;
2. Capacitación en programas de liderazgo escolar no solo en diplomados o cursillos teóricos, sino con pasantías de trabajo en terreno, acompañando a los mejores directivos de cada país;
3. Procedimientos transparentes de concursabilidad de cargos a nivel nacional o regional, con perfiles nítidos;
4. Remuneraciones y condiciones laborales acordes con su responsabilidad, destinando a los mejores a las escuelas que más lo requieran;
5. Estabilidad de cargos, pero ligada a una evaluación de desempeño de las autoridades educativas y también de sus comunidades;
6. Perfeccionamiento y apoyo continuo; y
7. Facilidad para establecer una red de cooperación entre los directivos de una región, así como a nivel nacional e internacional.

En particular, sería necesario crear en nuestros países un cierto número de centros nacionales de liderazgo educativo, que provean servicios de selección, formación a nivel de diplomados, postgrados, asistencia técnica, *coaching* y redes de colaboración para todos los estamentos directivos de la educación. Esta no es una idea original, ya que existen figuras similares en Estados Unidos, Inglaterra, Finlandia y otros países avanzados que han reconocido esta necesidad.³³

Por cierto, este es un ámbito nítido para la colaboración interamericana. Escuelas de México, Colombia o Argentina requieren de directivos que no sean particularmente diferentes en su perfil y tipo de actividades principales. Por ende, es un área de colaboración potencial muy importante, y tal vez uno o dos de estos centros nacionales podrían convertirse en nodos principales de una red mucho mayor, y pasar a ser Centros Interamericanos de Liderazgo Escolar, con un sistema potente de becas e intercambios permanentes. Hay cerca de quinientas mil escuelas de la región que necesitan de este apoyo.

Si alguien considera que las propuestas en este ámbito pueden resultar caras, piense al revés. Como se sabe, lo barato a la larga cuesta caro, y hacer esto bien costaría menos del 3% del gasto educativo escolar. La razón es simple: por cada 20 o 30 profesores hay en promedio un directivo. Así, es mucho más rápido y barato dotar al sistema de buenos directivos que de buenos profesores, lo cual también es indispensable, pero tomará muchísimo más tiempo y recursos. Por eso llamamos a esta sección la ruta corta al Everest de la calidad.

³³ National Center for School Leadership (Estados Unidos), National College for Teaching and Leadership (Gran Bretaña), Institute of Educational Leadership (Finlandia), National School Leadership Training Programme (Suecia), National Institute of Education (Singapur).

LAS ESCUELAS TÉCNICAS Y DE OFICIOS

Tal vez uno de los ámbitos donde mejor se expresa el clasicismo de nuestra sociedad es en el descuido y abandono de las cruciales escuelas técnicas y de oficios, para estudiantes que necesitan con urgencia un lugar donde trabajar, y que están dispuestos a postergar sus aspiraciones de ingreso a la educación superior técnica o universitaria, para poder aportar dinero a su familia o para sobrevivir.

En países avanzados estas escuelas forman una parte esencial de la estructura educativa y productiva. Nada menos que 76% de los estudiantes secundarios alemanes asiste a ellas, y en todos esos países, más del 50%. Suiza es tal vez el modelo más exitoso del mundo en esta materia, al punto que la Universidad de Harvard lo menciona como el “estándar de oro” de los sistemas vocacionales.³⁴

Al estar estos oficios certificados, ya sea por el Estado o por los gremios empresariales, sus remuneraciones son bastante cercanas a las de los profesionales universitarios. Hay así un círculo virtuoso, que en nuestro caso es vicioso. Lo paradójico es que en general las empresas latinoamericanas se quejan por su dificultad para encontrar trabajadores bien calificados.

Este no es un mero lujo que se dan los países avanzados. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas asigna un rol crucial a la educación técnica profesional (ETP), al recomendar a los estados propiciar el acceso igualitario y de calidad a esta educación, y aumentar el número de jóvenes y adultos con competencias adecuadas para acceder al empleo, el trabajo decente y el

³⁴ N. Hoffman y R. Schwartz, “Gold Standard: The Swiss Vocational Education and Training System”, *Harvard Graduate School of Education*, March 2015.

emprendimiento. Es, en suma, una herramienta central de la equidad social y productividad empresarial.

En nuestra región, en cambio, se las considera como de “segunda clase”, como una suerte de premio de consuelo para los estudiantes más pobres de entre 15 y 18 años. Ni siquiera sus conocimientos son evaluados en pruebas nacionales, enfocadas únicamente al sector académico y de postulación a universidades. Es incluso difícil obtener estadísticas comparables entre diferentes países de la región. En promedio solo asiste a la educación técnica profesional el 20% de los estudiantes, aunque hay una enorme variabilidad de coberturas, modalidades, e incluso años de duración, ya sea entre países o al interior de los mismos en el caso de estados federales. El país con la mayor cobertura es Cuba, con 56% de la matrícula secundaria, y el de menor es Brasil, con solo el 8%.

Un reciente estudio de la CEPAL ofrece una de las mejores panorámicas sobre este tema en la región,³⁵ y para cualquier interesado es recomendable su revisión detallada. En particular, el estudio destaca dos modalidades principales para impartir la educación técnica profesional a nivel secundario. El primero es el de los programas insertos en la educación convencional, y en que se imparten algunos cursos optativos e introductorios de oficios en torno a temas específicos, en conjunto con las asignaturas tradicionales.

Este es el modelo mayoritario en Estados Unidos, Australia y en los países del Caribe angloparlante. Es altamente flexible e integra la formación técnica con la educación científico humanista para todos los estudiantes, con una política de implementación gradual y muy bien estructurada. En este caso, las especialidades técnicas formales se

³⁵ M.P. Sevilla, “Panorama de la educación técnica profesional en América Latina y el Caribe”, CEPAL, 2017.

enseñan a nivel de educación superior; por ejemplo, en los miles de *community colleges* norteamericanos.

El segundo modelo, que prima de modo mayoritario en nuestra región, es el “segmentado”, inspirado defectuosamente en la orientación europea. En este se separan los programas académicos de los técnicos, y surgen así liceos especializados —por ejemplo, en mecánica automotriz o técnica agropecuaria—, que otorgan un certificado ad hoc que presumiblemente permite ingresar de mejor manera al mundo del trabajo.

En este modelo se procura ofrecer una componente de educación dual, con estadías de trabajo en las empresas, aunque rara vez se logra, por una desconexión casi estructural entre el sistema escolar y el productivo, y por falta de interés o incentivos para la participación de las empresas. Este modelo también debiera permitir un tránsito relativamente expedito a la educación técnica profesional en universidades, institutos o centros dedicados a este propósito.

Cuando la educación técnica profesional se imparte en centros de formación profesional que tienen nexos más estrechos con las empresas, estas experiencias suelen ser más exitosas. Esto ocurre, por ejemplo, en el SENA, de Colombia, en las instituciones federales y del Sistema “S”, de Brasil, y en el Conalep, de México, con un fuerte énfasis en la certificación de competencias.

Otro importante estudio fue realizado por el BID en 2012.³⁶ Los autores, por medio de encuestas en Brasil, Argentina y Chile, indagaron sobre la transición entre el mundo de la escuela y el trabajo, y más en específico, consultaron a los empresarios sobre sus requerimientos en materia de empleo.

³⁶ M. Bassi, M. Busso, S. Urzúa y J. Vargas, “Desconectados. Habilidades, educación y empleo en América Latina”, BID, 2012.

Los resultados fueron sorprendentes, como se ve a continuación:

Al indagar sobre la valoración que se confiere a los diferentes tipos de habilidades, las firmas reportan valorar las socioemocionales en mayor medida que las de conocimiento o las específicas a su sector. Más aún, el puntaje asignado a las primeras es casi el doble del de las segundas y cerca de cuatro veces el que se otorga a las específicas. La mayor valoración de las habilidades socioemocionales se observa consistentemente en los tres países incluidos en la encuesta.

Las habilidades para el siglo XXI resultan cruciales, incluso para los empresarios que contratan personal y que les interesan menos sus conocimientos académicos generales e incluso los específicos que pudieran tener, tales como mecánica automotriz o gastronomía. Definitivamente nuestro sistema escolar está desacoplado del mundo productivo, apunta en la dirección equivocada, y lo sigue haciendo por la inercia de sus autoridades, y las tradiciones y prácticas cotidianas de más de siete millones de profesores.

Tal como lo dijimos con anterioridad, las habilidades para el siglo XXI resultan cruciales, incluso para los empresarios que contratan personal y que les interesan menos sus conocimientos académicos generales e incluso los específicos que pudieran tener, tales como mecánica automotriz o gastronomía. Definitivamente nuestro sistema escolar está desacoplado del mundo productivo, apunta en la dirección equivocada, y lo sigue haciendo por la inercia de sus autoridades y las tradiciones y prácticas cotidianas de más de

siete millones de profesores. La buena noticia, como dijimos antes, es que la innovación pedagógica podría permitirnos cambiar esta situación en tiempos y costos relativamente acotados.

Para el éxito de este modelo de educación técnica profesional “segmentado”, las prácticas, pasantías o sistemas de aprendizaje dual en las empresas resultan esenciales, y son difíciles de materializar. Es necesario entender y aceptar que el motor esencial de las empresas es ganar dinero, e incluso muchas veces es sobrevivir financieramente en la dura competencia de mercado. Por ende, salvo excepciones, no están muy dispuestas a recibir estudiantes por dos o tres años, si ello les significará un gasto en su entrenamiento y certificación, y peor aun si perciben que después serán sus competidores los que se beneficien de este entrenamiento, contratando al estudiante ya formado y certificado. Por su parte, el estudiante difícilmente estará dispuesto a ganar un salario de “aprendiz”, más bajo que el que podría recibir si saliera de inmediato a buscar empleo en el mercado laboral.

Esta es una típica situación que los economistas llaman “gestión de externalidades”, en la cual la intervención del Estado es clave. Se requiere entonces de esquemas de cooperación entre el Estado, los estudiantes aprendices, las escuelas secundarias y las empresas o gremios empresariales. En este esquema el Estado aporta recursos para cada contrato de aprendizaje y organiza los sistemas de certificación estandarizados. Las escuelas forman a los estudiantes en sus conocimientos generales, y estos pasan un tiempo en las empresas tanto trabajando (y por ende creando valor) como recibiendo formación en sus habilidades “blandas” y en las prácticas específicas de su futura especialidad. Para las empresas, si el aprendiz fue exitoso, probablemente les será conveniente integrarlo a su planta permanente.

Los montos y plazos deben ser percibidos como un “gana gana” para las cuatro partes: el estudiante o aprendiz,

la escuela, la empresa y el gobierno, este último por el valor social generado. Este enfoque es indispensable, en especial si se considera como virtualmente imposible que cada escuela secundaria disponga de los diversos talleres, laboratorios actualizados y especialistas instructores que se requieren para la gran diversidad de oficios que el mercado laboral demanda.

Para que este esquema tripartito funcione, hay por cierto dos requisitos previos. Uno consiste en que las burocracias ministeriales flexibilicen las exigencias curriculares del tramo de enseñanza secundaria-superior, dándole al estudiante mayor libertad para escoger su trayectoria. El otro, más difícil, es que las escuelas garanticen como mínimo que, después de 10 años de estudio, sus estudiantes comprendan lo que leen y puedan realizar operaciones aritméticas sencillas. No es una tarea menor...

Como puede verse, este es otro de los desafíos gigantes de la educación latinoamericana. Es vital como requerimiento de equidad y productividad, y solo podrá abordarse de manera gradual, con experimentos piloto en diversos municipios o estados federales de nuestro continente. La meta de largo plazo: más del 50% de los egresados de secundaria deben poseer la certificación en un oficio que les permita un salario digno y un estatus social tan relevante como el de las profesiones universitarias.

CUATRO DATOS PRINCIPALES DEL DIAGNÓSTICO ESCOLAR

La calidad promedio de la región se refleja, por ejemplo, en que en el test de PISA el 30% de los estudiantes alcanza el nivel mínimo aceptable en matemáticas, comparado con el 80% en los países desarrollados.

La heterogeneidad intrarregional se refleja en que, en primaria, solo 7% está por debajo del nivel básico de matemáticas en Cuba versus 78% en República Dominicana.

La brecha entre pobres y ricos en la región equivale a dos años de estudios aproximados, desde el nivel inicial hasta la edad adulta. Somos asimismo una de las regiones más segregadas del mundo en lo social, académico y étnico. Por ejemplo, únicamente 25% de los niños con discapacidad asisten a la escuela.

Solo 54% de los estudiantes latinoamericanos completa la educación secundaria, solo 20% de ellos termina en la educación vocacional de oficios, comparado con más del 50% en países avanzados.

CUATRO RECOMENDACIONES FACTIBLES PARA EL CORTO PLAZO

Abordar a la brevedad, dedicando los recursos necesarios, la formación, selección y remuneración de directivos escolares de excelencia, sin los cuales cualquier otra medida será inefectiva.

Incentivar a los mejores profesores y directivos para destinarlos a las escuelas más vulnerables, dotándolas de recursos adicionales para que el gasto por alumno en ellas sea mayor que en las restantes.

Abordar las innovaciones pedagógicas radicales, comenzando por la tutoría entre pares, y complementándola con el aprendizaje basado en proyectos y software autoinstruccional.

Proporcionar incentivos monetarios tanto para la terminación de los estudios secundarios como para desarrollar estrategias pedagógicas que ayuden a disminuir la deserción escolar.

CUATRO RECOMENDACIONES ESTRUCTURALES DE LARGO PLAZO

Desarrollar un sistema integral de carrera docente, abarcando la formación, selección, evaluación y remuneración de los maestros actuales y futuros.

Disminuir la segregación, fortaleciendo las escuelas públicas, prohibiendo la selección y expulsión al menos hasta los 14 años, e integrando las aulas por medio de innovaciones pedagógicas y desarrollo de habilidades para el siglo XXI.

Aumentar en forma drástica la cobertura de los niños con discapacidad de todo tipo, tanto en escuelas regulares como especiales, formando a los necesarios docentes especialistas en esta materia.

Implementar un plan de largo plazo para que el 50% de los egresados de educación media cuente con un oficio certificado que le permita aspirar a un empleo con una remuneración digna.

VII. RECURSOS FINANCIEROS

EN LOS diferentes capítulos hemos especificado las prioridades centrales para los distintos niveles etarios. Pero nada es gratis, aunque este no debe considerarse un gasto, sino una inversión en el futuro de la región. Como dijo Benjamín Franklin, “la inversión en conocimiento es la que paga el mejor interés”.

Recordará también el lector lo que vimos anteriormente respecto de la historia del continente, y como este ha debido sortear una serie de dificultades que han retrasado y distorsionado su desarrollo. La principal está relacionada con la pobreza y las desigualdades, tanto económicas como sociales, que tienen fuerte impacto en el desarrollo educativo. Ahora veremos el componente financiero de las reformas.¹

La evidencia internacional señala con nitidez que el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes que asisten a una escuela es una de las variables que mejor explican los aprendizajes obtenidos. Por mucho que avancemos con las políticas educativas, e incluso en gasto, solo podremos avanzar a un ritmo ligeramente superior al de la equidad de ingresos y la mejora general de gobernanza de cada país.

¹ El autor agradece la colaboración de Ariel Ramos, investigador de política educativa de la Fundación Educación 2020, en la recopilación de datos y redacción inicial de partes de este capítulo.

¿CUÁNTO GASTAN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN EDUCACIÓN?

Aun cuando sabemos de las dramáticas desigualdades presentes en el continente, no todos los países viven la misma realidad, y no es esperable que tengan un gasto absoluto similar en educación. Para hacerse una idea, el PIB per cápita va desde los 23.000 dólares en Chile y Panamá a los 5.000 dólares en Honduras y Nicaragua, siendo el promedio regional ponderado de 14.000 dólares, bastante lejos de los 39.000 dólares de los países de la OCDE.

Según el reporte de seguimiento *Education for All*, que elaboró la Unesco en 2015, este organismo propuso a los diferentes gobiernos del planeta que el gasto total en educación se sitúe entre 4% y 6% como porcentaje del PIB, y entre 15% y 20% en relación al gasto público total. Según ellos, coincidiendo con el planteamiento de este ensayo y el de muchos autores, la prioridad de este gasto debiera estar siempre puesta en los años iniciales de la vida de los niños.

De acuerdo a los datos disponibles, los países de América Latina han aumentado lentamente el gasto y van cumpliendo esta recomendación, aunque más cerca del extremo inferior de la meta propuesta, destinando en promedio ponderado 4,6% del PIB a educación. En 2014, solo Perú, El Salvador y Guatemala aún no llegaban al 4%.

A pesar de que se encuentran por debajo del gasto recomendado por la Unesco, tanto Honduras como el Perú han tenido significativos avances en cobertura, sobre todo en educación inicial, aumentando 9,7% y 23,3%, respectivamente, entre 2007 y 2015.²

²Fuente: Datos de cobertura Unesco.

TABLA 6.
Distribución del ingreso, América Latina

Coeficiente GINI	
País	2015
Bolivia	45,8
Brasil	51,3
Chile	47,7
Colombia	51,1
Costa Rica	48,2
R. Dominicana	44,9
Ecuador	46,5
Honduras	50,1
Perú	44,3
Uruguay	41,7
Paraguay	48

TABLA 7.
Porcentaje de pobres en América Latina

Tasa de pobreza				
Países	2007	2008	2013	2014
Bolivia	54	-	32	-
Brasil	30	25	18	16
Chile	-	-	7	-
Colombia	-	42	30	28
R. Dominicana	44	44	40	37
Ecuador	42	42	33	29
El Salvador	-	-	40	41
Honduras	69	-	74	-
México	-	34	-	41
Panamá	28	27	22	21
Paraguay	59	56	40	42
Perú	45	40	24	22
Uruguay	17	13	5	4
Venezuela	28	27	32	-
A. Latina	34	33	28	28

TABLA 8.
Ingreso per cápita, América Latina

PIB per cápita		
País	2012	2016
Chile	21.330	22.707
Panamá	18.184	21.335
Uruguay	18.477	20.047
Argentina	19.225	18.489
México	16.324	16.832
Costa Rica	13.878	15.401
R. Dominicana	11.491	14.099
Brasil	15.118	14.024
Colombia	11.840	13.124
Perú	10.944	12.072
Ecuador	10.322	10.424
Paraguay	7.312	8.871
El Salvador	7.533	7.990
Guatemala	6.899	7.367
Bolivia	5.793	6.708
Nicaragua	4.453	5.137
Honduras	4.137	4.392
Venezuela	17.679	

¿CUÁNTO DEBIERAN GASTAR?

¿Qué implicaría si todos los países se decidieran a aumentar 6% el gasto en educación? Para llegar al máximo sugerido por la Unesco, los países de América Latina deberían destinar del orden de los 26.000 millones de dólares anuales adicionales, una cifra suficiente para financiar cuatro veces los Juegos Olímpicos de Brasil, aumentar en más del doble

el presupuesto de educación de Chile o el equivalente al PIB total de El Salvador.

Obviamente, no se trata de gastar, sino además de gastar bien. Una mayor entrega de recursos debe ir aparejada de objetivos, metas claras para cada nivel educativo y una propuesta de política integral, vinculada a cada una de las particularidades territoriales y culturales, centrada en transformaciones graduales de largo plazo y no en experimentos cortoplacistas que respondan a las necesidades electorales de los gobiernos de turno. En este ensayo al menos, hay un compromiso muy nítido con ciertas prioridades claves.

Como recomendación general de estructura de gasto, no es aconsejable utilizar sistemas cuyo criterio sea premiar a las instituciones educativas o a los profesores por determinados comportamientos, pero por otro los castigue si no cumplen con determinados desempeños. Incentivos de este tipo no favorecen la colaboración entre las escuelas, no compartiéndose las mejores prácticas educativas y segregando aún más el sistema educacional. El mercado funciona bien para los bancos o las empresas automotrices, pero no funciona bien en educación, pues la cantidad de incentivos perversos incontrolables es demasiado significativa.

¿Es entonces un aumento hasta el 6% del PIB lo razonable y adecuado? Lamentablemente no, por dos razones fundamentales. En primer lugar, el continente está demasiado atrás de los países avanzados en materia del aprendizaje de los alumnos. Una estrategia más osada implicaría, por ejemplo, avanzar de manera gradual hasta el 7% del PIB, mantenerse ahí por una década, y de ahí en adelante mantener el monto absoluto constante, mientras las economías crecen, con lo cual al cabo de un tiempo se estabilizaría en el promedio internacional de 6% del PIB. Hay que avanzar más rápido que el resto para no quedarnos atrás.

Sin embargo, hay una poderosa segunda razón. El capítulo IV de este ensayo se denomina "El rescate de los niños

y jóvenes como prerrequisito". La palabra "prerrequisito" no está escogida al azar. Si el continente completo no aborda el drama de la vulneración de los derechos humanos básicos de la infancia y la adolescencia, es poco lo que se podrá lograr por medio del sistema formal de educación inicial, escolar o superior. Este esfuerzo —en prioridades bien definidas y detalladas en aquel capítulo—, dependiendo de la realidad específica de cada país, puede costar entre 1% y 2% adicional del PIB, no contemplado en los razonamientos anteriores.

En síntesis, para cada país de la región en promedio, el gasto total debiera aumentar entre 3% y 5% adicional del PIB para garantizar el futuro de largo plazo de nuestras naciones. ¿De dónde saldrá este dinero? Es una suma sideral, siendo que en general nuestra recaudación tributaria es de las más bajas del mundo, entre 19% y 23% del PIB, comparado con 40% o 50% en la mayoría de los países avanzados. Las únicas excepciones latinoamericanas son Argentina y Brasil, con recaudaciones superiores al 35%, pero con un gasto pésimamente focalizado en las prioridades esenciales. En estos dos países, los recursos podrían aparecer. En el resto, es casi inevitable una reforma tributaria, que tome estos dineros de los más ricos, para ser bien invertidos en el bienestar y aprendizaje de los niños y jóvenes, es decir, en el futuro de nuestros países.

Es ahí, en la decisión de los sectores más acomodados para meterse la mano al bolsillo, tanto personas como empresas, donde se jugará la economía política profunda de nuestra región. Si el 1% más rico de la región acumula anualmente entre el 20% y el 30% del PIB, sería solo un pequeño acto de generosidad destinar parte de su ingreso a asegurar el futuro de la región... y de ellos mismos.

INVERTIR TAMBIÉN EN COOPERACIÓN

Hay un pequeño gasto adicional: cada una de las propuestas de este ensayo podrían beneficiarse de una mayor cooperación entre los países de la región —y con países avanzados—, tanto a través del intercambio de experiencias como de especialistas, estudiantes, docentes, directivos y formuladores de políticas públicas, ya sea en protección a la infancia, en educación inicial, escolar o superior.

Es cuestión de imaginar lo que se podría lograr, por ejemplo, intercambiando los programas exitosos de innovación en las aulas escolares, o los mencionados centros permanentes de difusión, apoyo técnico y entrenamiento de directivos, evaluaciones comparadas del impacto de diferentes políticas de protección a la infancia, etcétera.

Como ejemplo, el Programa Erasmus+, de la Unión Europea, aunque se dirige únicamente a intercambios estudiantiles, es un buen modelo a estudiar, respecto a su organización y gobernanza. Su gran ventaja estriba no solo en las oportunidades de intercambio, sino en la mayor integración de sus comunidades, cuestión que en América Latina es aún más necesaria, dada nuestra historia de confrontaciones y escasa cooperación comercial.

El Programa Erasmus+ ofrece financiamiento para apoyar las políticas y los proyectos innovadores en actividades de fomento del aprendizaje y la educación en todos los niveles y para todas las edades. En 2009, se establecieron cuatro objetivos comunes de la Unión Europea para abordar los problemas de los sistemas de educación y formación hasta 2020:

- Hacer del aprendizaje permanente y de la movilidad una realidad.

- Mejorar la calidad y eficacia de la educación y la formación.
- Fomentar la igualdad, la cohesión social y la ciudadanía activa.
- Incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

Supongamos por un momento que los distintos países latinoamericanos decidieran dedicar, por ejemplo, el 0,1% de su presupuesto educativo a un fondo integral de cooperación latinoamericana, similar a Erasmus+, y asegurado por períodos decenales. Esto significaría unos 500 millones de dólares aproximados anuales, el equivalente al valor de una carretera asfaltada de 500 km. ¿Valdrá la pena invertir el equivalente a una “carretera educativa latinoamericana”? Aunque no hay modo de demostrarlo, sospechamos que la respuesta es rotundamente positiva.

En estricto rigor, el desafío no es tanto financiero, sino político. ¿Cómo evitar las probables disputas porque en determinados momentos, algunos países dan más de lo que reciben, ya sea bajo la forma de becas o asistencia técnica?

La única solución es darle a este programa reglas claras de financiamiento a los subprogramas y una gobernanza nítida, que no esté conformada por representantes que respondan ni sean nombrados por presiones de cada gobierno, sino a través de procedimientos transparentes, y con estabilidad en sus designaciones que trasciendan a los períodos electorales. Una vez concordada esta materia, las actividades cotidianas de carácter administrativo pueden entregarse a algunos de los organismos latinoamericanos de cooperación ya existentes. De igual manera, sería necesaria una evaluación externa autónoma y periódica sobre la eficacia e impacto de esta iniciativa.

Por último, debe señalarse que es obviamente imposible que los diferentes países decidan incorporarse de modo simultáneo a una iniciativa de esta naturaleza. Las problemáticas políticas y financieras internas son demasiado diferentes. Pero bastaría con que el esquema comenzara con dos o tres países de la región, y el resto podría incorporarse de manera gradual.



VIII. EPÍLOGO

EL LECTOR ya lo habrá notado: cerca de la mitad de este ensayo sobre educación no se refiere a educación, sino a nuestra vapuleada historia, a la dura realidad socioeconómica actual, la tragedia que enfrentan los millones de niños con derechos humanos esenciales vulnerados, la enorme cantidad de ellos que son “invisibles” por discapacidad física y mental, o la influencia de los sistemas políticos y de las gobernanzas de los países sobre sus sistemas educativos.

El mensaje a estas alturas es bien explícito: si mañana un generoso emperador del universo nos donara los recursos anuales necesarios para dar un salto drástico en el sistema escolar formal, desde los jardines infantiles a las universidades, no es demasiado lo que podríamos avanzar, al menos al inicio. Las inequidades sociales son demasiadas y las ineficiencias gubernamentales y la carencia de profesionales altamente calificados también. El subdesarrollo es una enfermedad sistémica y solo se cura con décadas de políticas públicas bien enfocadas, disciplinadas, persistentes e implementadas de manera gradual.

A la inversa, no podemos caer en el mediocre mensaje de las disculpas: “Mientras no se solucionen las inequidades sociales, no hay mucho que hacer en las escuelas y aulas”. Este no es un mensaje ficticio, lo he escuchado y leído repetidas veces. Hay muchísimo que se puede hacer hoy mismo, que no involucra recursos ni tiempos excesivos. Por ejemplo, estoy convencido de que la inversión en buenos directivos y

en la metodología de redes de tutoría pueden revolucionar las aulas de nuestra región, con los mismos profesores, los que a su vez tendrían una satisfacción profesional inmensa, y en tiempos inferiores a una década, si lo hiciéramos bien, de forma sistemática y profesional. Es por ello que en cada capítulo del ensayo he procurado diferenciar, cuando ha sido pertinente, entre las propuestas de corto y largo plazo.

Como se dijo al inicio, este es un ensayo que no pretende poseer la verdad absoluta, ni mucho menos con propuestas aplicables como recetas mecánicas en países muy diferentes. Pero si no son estas las soluciones correctas, que otros propongan alternativas mejores. Hay 130 millones de niños, niñas y jóvenes de América Latina y el Caribe, y son ellos los que no pueden esperar.

Al escribir este ensayo, en ocasiones me he preguntado qué diría en un breve discurso, si me tocara el honor de dirigirme a una asamblea de presidentes y ministros de educación de América Latina, y presentar estas propuestas. Creo que al cierre diría lo siguiente:

Agradezco el honor de dirigirme a esta asamblea, y haber podido presentar estas sugerencias, prioridades y orientaciones. Me he preguntado montones de veces qué decir para no caer al final en los lugares comunes acerca de la educación y la importancia de nuestros niños y jóvenes para el futuro de nuestra región. Siempre lo decimos, en todos los foros.

Lo que yo sé y ustedes saben, aunque no decimos, porque es nuestro secreto a voces, nuestra verdad inconveniente, es que maltratamos a nuestros niños, y que día a día nos quedamos atrás en un mundo cambiante y amenazante.

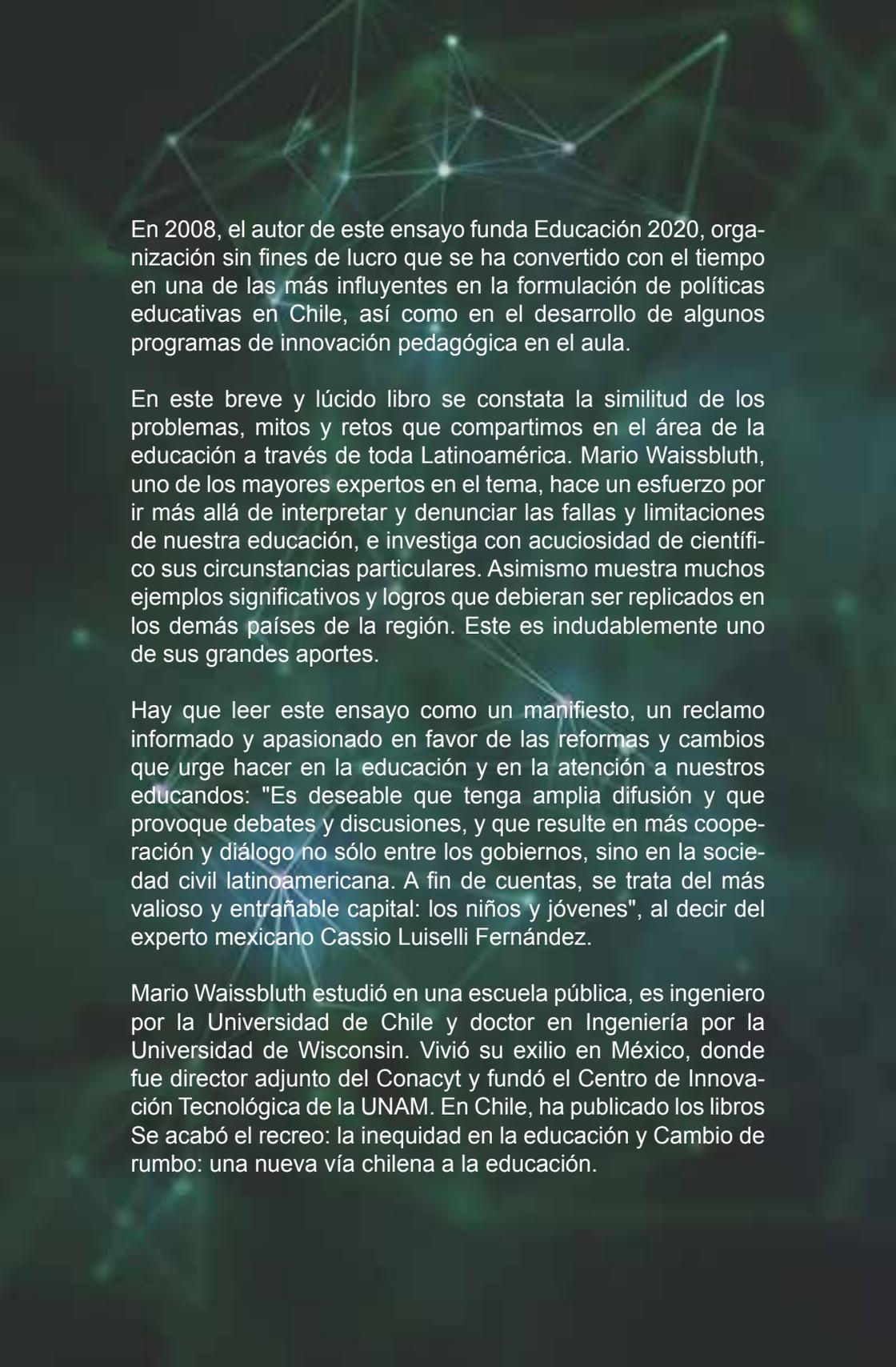
Entiendo perfectamente sus presiones electorales y políticas de corto plazo, que han llevado una y otra vez a nuestros gobiernos a sacrificar la calidad escolar y desatender a la infancia vulnerable. Son temas que no dan votos.

Pero tal vez en esta ocasión, en un cóctel de fin del evento, podrían ustedes pasarse un poquito de copas, abrazarse entre ustedes, olvidar sus disputas fronterizas y políticas, e inaugurar un cambio de rumbo radical para los cientos de millones de pequeños y pequeñas que tal vez no han escuchado de este evento, pero que en sus corazones todos los días esperan que algo pase en el mundo real y no imaginario.



Educación para el siglo XXI. El desafío latinoamericano, de Mario Waissbluth, se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de junio de 2018, en los talleres de Salesianos Impresores S.A., Santiago de Chile.

Se tiraron 2.000 ejemplares.



En 2008, el autor de este ensayo funda Educación 2020, organización sin fines de lucro que se ha convertido con el tiempo en una de las más influyentes en la formulación de políticas educativas en Chile, así como en el desarrollo de algunos programas de innovación pedagógica en el aula.

En este breve y lúcido libro se constata la similitud de los problemas, mitos y retos que compartimos en el área de la educación a través de toda Latinoamérica. Mario Waissbluth, uno de los mayores expertos en el tema, hace un esfuerzo por ir más allá de interpretar y denunciar las fallas y limitaciones de nuestra educación, e investiga con acuciosidad científico sus circunstancias particulares. Asimismo muestra muchos ejemplos significativos y logros que debieran ser replicados en los demás países de la región. Este es indudablemente uno de sus grandes aportes.

Hay que leer este ensayo como un manifiesto, un reclamo informado y apasionado en favor de las reformas y cambios que urge hacer en la educación y en la atención a nuestros educandos: "Es deseable que tenga amplia difusión y que provoque debates y discusiones, y que resulte en más cooperación y diálogo no sólo entre los gobiernos, sino en la sociedad civil latinoamericana. A fin de cuentas, se trata del más valioso y entrañable capital: los niños y jóvenes", al decir del experto mexicano Cassio Luiselli Fernández.

Mario Waissbluth estudió en una escuela pública, es ingeniero por la Universidad de Chile y doctor en Ingeniería por la Universidad de Wisconsin. Vivió su exilio en México, donde fue director adjunto del Conacyt y fundó el Centro de Innovación Tecnológica de la UNAM. En Chile, ha publicado los libros *Se acabó el recreo: la inequidad en la educación* y *Cambio de rumbo: una nueva vía chilena a la educación*.