

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



# 44

**Edición especial  
sobre educación en derechos humanos**

Julio-Diciembre 2006

 **Asdi**  
AGENCIA SUECA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO

 **Agencia Danesa  
de Cooperación  
Internacional  
DANIDA**

  
**NORWEGIAN MINISTRY  
OF FOREIGN AFFAIRS**





REVISTA  
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 2006, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un original escrito a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. Adicionalmente se hará envío del archivo electrónico del mismo, mediante correo electrónico. El archivo electrónico también puede entregarse en un CD-ROM u otro dispositivo de almacenamiento de datos.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: [uinformacion@iidh.ed.cr](mailto:uinformacion@iidh.ed.cr).

# Índice

## Presentación

La educación en derechos humanos para el IIDH:  
un mandato, una misión y un proceso en marcha..... 7

## Introducción

La educación en derechos humanos: Verbo rector  
del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.....17  
*Roberto Cuéllar M.*

## El derecho a la educación

América Latina en el marco de la globalización:  
La apuesta educativa..... 33  
*Ernesto Ottone*

The Protection of the Right to Education  
within the Framework of the European Convention .....61  
*Therese Comodini Cachia*

Aprender a vivir juntos:  
Diversidad étnica y diálogo intercultural.  
A 10 años del Informe Delors ..... 73  
*Rodolfo Stavenhagen*

## IIDH: educación en y para los derechos humanos

Educación en derechos humanos:  
Una propuesta para políticas sociales ..... 99  
*Ana María Rodino*

El *Informe interamericano de la educación  
en derechos humanos: metodología y resultados* ..... 125  
*Diego A. Iturralde Guerrero*

Comentarios a la <i>Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad</i> .....	167
<i>Juan Carlos Tedesco</i>	
<i>Leonardo Garnier</i>	

## **Anexos**

Extractos de la <i>Propuesta curricular y metodológica para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal de niños y niñas entre 10 y 14 años de edad</i> .....	181
<i>Instituto Interamericano de Derechos Humanos</i>	
Acta de Panamá sobre la Educación en Derechos Humanos.....	221
Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2321 (XXXVII-O/07) Propuesta para la incorporación de la educación en derechos humanos en la educación formal, para la edad escolar de 10 a 14 años, de acuerdo al Protocolo de San Salvador.....	223





# **El derecho a la educación**



# América Latina en el marco de la globalización: La apuesta educativa

*Ernesto Ottone\**

## **La ambivalencia de los cambios**

Se ha dicho con alguna razón que el siglo XX no terminó en el 2000, sino que concluyó en 1989 con la caída del muro de Berlín. Algo hay de cierto en esa afirmación, al menos considerando la enormidad del cambio de los parámetros políticos que ese momento cristalizó y que rediseñó el conjunto de la arquitectura política del planeta.

Este enorme cambio se realizó en el marco de la consolidación de un nuevo paradigma productivo en cuya base estuvo la aceleración del conocimiento científico tecnológico y una progresiva globalización de los mercados y las comunicaciones como asimismo de una exacerbación de la competitividad.

La visión inmediata de que estos profundos cambios serían “para mejor” ha debido ser revisada de manera menos optimista por la experiencia de los años siguientes. Hoy en día dichos cambios aparecen dotados de una mayor ambivalencia pues han generado una realidad llena de potencialidades pero también de peligros reales.

En efecto, cuando nos acercamos a una década de la caída del muro podemos constatar que las promesas de paz y prosperidad que se asociaron al fin de la guerra fría se han cumplido sólo muy parcialmente. La construcción democrática de los países del Este presenta aún hoy no pocos interrogantes y en el plano económico la situación recesiva de la economía de los países desarrollados sólo se modificó moderadamente. Esa limitada recuperación no ha podido revertir ciertos problemas como el desempleo, cuyas altas cifras se han vuelto persistentes.

Los países en desarrollo, si bien se han convertido en el sector más dinámico de la economía mundial, presentan una enorme heterogeneidad en sus resultados. Algunos efectivamente han tenido importantes éxitos y han disminuido su brecha respecto a los países

---

\* Sociólogo chileno, Secretario Ejecutivo Adjunto a.i. de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

desarrollados; otros la han aumentado dramáticamente. Como bien sabemos las cifras de pobreza, miseria y exclusión para millones de personas continúan siendo altísimas en el mundo.

En el plano político, la situación no se desarrolló de manera más alentadora. Aun cuando algunos conflictos internacionales tendieron y tienden a debilitarse y otros a concluirse con el fin de la tensión Este-Oeste, un número de conflictos basados en rivalidades étnicas, en surgimiento de nacionalismos exacerbados y en lógicas fundamentalistas, se transformaron en guerras abiertas de insospechada crueldad en territorios que antes constituían un solo país. Nuevos y viejos fanatismos adquirieron grandes dimensiones y generaron situaciones incontrolables en regiones enteras.

Como bien lo señala Jean Daniel<sup>1</sup>, “Nos dirigimos sin brújula y sin estrellas hacia un futuro mundialista, pero nos dirigimos entre las más tumultuosas convulsiones”. Ello está obligando a todos a pensar el futuro como una construcción cuidadosa y frágil que no está predestinada ni a un inevitable progreso ni a la catástrofe. Como una construcción tan difícil que Dahrendorf identifica la obtención de prosperidad, democracia y ciudadanía para todos con la “cuadratura del círculo”<sup>2</sup>.

Tomando en cuenta la situación antes descrita, Alain Touraine<sup>3</sup> ha caracterizado recientemente las sociedades contemporáneas por un doble proceso. De una parte por la disociación creciente del universo instrumental y el universo simbólico de la economía y las culturas, y de otra, por la existencia de un poder difuso que no se orienta a crear un orden social y que acciona solo en dirección al cambio, al movimiento y a la circulación de capitales de bienes de servicio y de información generando un vacío político y social. Él llama a esto “el proceso de desmodernización”.

Este proceso de desmodernización, de no revertirse, puede generar cada vez más sociedades separadas con élites modernas atrincheradas frente a masas excluidas y donde los excluidos tienden a conformar comunidades que no se limitan a consensos cívicos nacionales sino que se refugian en la pertenencia a tradiciones locales, regionales, étnicas, carnales y/o religiosas.

---

1 Daniel, Jean, *Voyage au bout de la Nation*. Seuil, Paris, 1995, pág. 171.

2 Dahrendorf, Ralf, “*Quadrare il cerchio*”, *Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*. Laterza, Bari, 1995.

3 Touraine, Alain, “*Pourrons-nous vivre ensemble?*” *Egaux et défférents*. Fayard, Paris, 1997.

El proceso de globalización resulta entonces un proceso ambivalente, lleno de promesas y posibilidades, capaz de permitir a los países en desarrollo saltarse etapas antes impensables para alcanzar nuevos niveles de desarrollo y bienestar, y al mismo tiempo producir hechos enormes de desigualdad al interior de los países y entre las naciones. El hecho que ha marcado el inicio de la actual fase oscura de la globalización es una paradoja terrible de la propia globalización. Paradojas siniestras... “sin que nadie se diera cuenta, terroristas argelinos, somalíes y libaneses fueron adiestrados en los campos de Afganistán, enviados después a un politécnico en Hamburgo o a una escuela de pilotos en California, para después conducir aviones de línea desde Boston contra las Torres Gemelas del World Trade Center. La globalización es también esto; un cambio que ve las esperanzas de los años noventa transformarse en miedo. La gran oportunidad de las fuerzas nuevas se transforma en una gran amenaza”<sup>4</sup>.

Es además un proceso irreversible. Los avances científicos y tecnológicos que están en su base no tienen vuelta atrás, no volverá atrás el cambio en la percepción de la realidad que ha transgredido la relación tradicional tiempo-espacio y que la ha reinventado bajo condiciones de aceleración exponencial: la compresión de la categoría de lo real por vía de la micro-electrónica que hace circular una cantidad inconmensurable de “bits” a la vez en un espacio reducido a la nada por la velocidad de la luz con que operan estas unidades comunicativas.

Tal aceleración temporal y tal desplazamiento espacial se dan con especial intensidad en dos ámbitos donde la micro-electrónica se aplica: en la circulación del dinero y de las imágenes.

Si algo no tiene precedentes es el de masa monetaria y de imágenes que se desplaza sin límites de espacio y ocupando un tiempo infinitesimal. Se podrá quizás regular tal desplazamiento, jamás volverlo a los tiempos y espacios de antes.

Sin embargo, un tercer elemento necesario a tener en cuenta es la ausencia de univocidad para vivir la globalización. La globalización puede ser vivida de manera activa o pasiva por quienes no están en sus centros vitales, no oponerse a las fuerzas de cambio no significa renunciar a actuar sobre la sociedad.

Es en este contexto ambivalente que se sitúa América Latina hoy en día.

---

<sup>4</sup> Dahrendorf, Ralf, “*Quadrare il cerchio*”...

## **América Latina: en medio de la globalización**

Como bien sabemos, los cambios que provocó el proceso de globalización en la economía mundial afectaron severamente a América Latina, que los percibió con retraso. Ello explica el por qué la región fue tan vulnerable en la crisis de los años 80 cuando colapsó el financiamiento externo y se estremecieron las economías de la gran mayoría de sus países, debiendo ellos reorientar su estrategia de desarrollo para no desengancharse de un mundo que cambiaba rápidamente, en el marco de un rudo e inevitable ajuste cuyo costo social fue altísimo.

Tan dura fue esta readecuación de América Latina que CEPAL llamó a la década de los años 80 la “década perdida” y al menos parcialmente fue así, las economías no crecieron y los indicadores del progreso social se desplomaron. Sin embargo, nos parece que engloba mejor lo sucedido en esos años caracterizarla como los años del “aprendizaje doloroso”, pues también esos años fueron escenario de un proceso creciente de democratización de los sistemas políticos y de avances en el pluralismo democrático.

Transcurrida más de la mitad de la década del 90, el balance de las transformaciones económicas en la región mostraba avances y rezagos. La mayoría de los países de la región habían logrado una recuperación económica moderada con una expansión promedio del 3.2% entre 1991-1996, significativos avances en cuanto a la estabilidad macroeconómica, un crecimiento dinámico y una creciente diversificación de las exportaciones, el acceso a mayores niveles de financiamiento externo y un marcado incremento de la interdependencia económica de los países de la región, impulsado por una nueva generación de acuerdos formales de integración.

Sin embargo el nivel de crecimiento todavía distaba de ser el necesario para abordar los rezagos tecnológicos y sociales, las economías mostraban todavía un alto grado de vulnerabilidad, un incremento demasiado lento del ahorro interno, una expansión insuficiente de la inversión total y una agudización de la heterogeneidad estructural característica de los sistemas productivos de la región.

En relación con la pobreza, las diferencias nacionales eran muy profundas. Durante los primeros cinco años de los 90 la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 39%, avance importante pero insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio anterior que fue de 35% a 41% y para superar en términos absolutos el número de pobres.

La medianía de los avances realizados por la región hacia la mitad de los años 90, se volvieron cada vez más frágiles. La crisis del Tequila del 95 y posteriormente la crisis asiática y rusa fueron aciagas para las economías latinoamericanas. En efecto, las fases posteriores de la globalización trajeron perturbaciones que resultaron devastadoras para la región.

Los primeros años del siglo XXI se caracterizaron por una profunda crisis tanto económica, como política y social. El Producto Interno Bruto de la región mostró un recorrido negativo. Si bien en el 2000 hubo una corta recuperación en el crecimiento (3.7%) el 2001 fue de 0.4%, el 2002 de -0.4% y el 2003 del 1.5%, cifras promedio que esconden situaciones de gravísima caída en varios países. Es así como Argentina cayó en el 2002 en -10.8%, Venezuela -9%, en 2002 y 9.5% en 2003 y Uruguay -10.7% en 2002, según cifras de CEPAL. Pero de alguna manera todas las economías fueron golpeadas: Brasil corrió grandes riesgos, México sufrió estancamiento (6.7% el 2000, -0.3% el 2001, 0.8% el 2002 y 1.3% el 2003) e incluso la experiencia de crecimiento sólido y prolongado de Chile sufrió desaceleración (4.2% el 2000, 3.2% el 2001, 2.1% el 2002 y 3.2% el 2003).

Esta situación, cuya causa principal se encuentra en el funcionamiento de la economía mundial y particularmente en la volatilidad de los mercados financieros, produjo naturalmente retrocesos en la caída de la pobreza y aumento de la brecha de distribución del ingreso.

En relación a la pobreza, siempre siguiendo las cifras de CEPAL, los avances alcanzados en los años 90 fueron perdiéndose. En el 2003 la pobreza llegó al 43.9% y en números absolutos a 225 millones de pobres. Se produjeron en muchos países cifras desacostumbradas, como es el caso de Argentina con un 40% de pobres y un 20% de indigencia. El único caso que se mantuvo con un alto grado de excepcionalidad ha sido el de Chile que logró mantener y disminuir en los años 90 una baja del 40% al 18.8% de la pobreza y el 14% al 4.7% en indigencia, gracias sobre todo a su capacidad de aplicar políticas contra cíclicas.

Esta situación comienza afortunadamente a revertirse a partir del nuevo ciclo económico mundial que surge a partir del 2004. En efecto, la economía de América Latina y el Caribe creció un 6% en el 2004, un 4.5% el 2005 y se espera que crezca a tasas en torno al 5% en el 2006<sup>5</sup>. Ello ha permitido fuertes recuperaciones de las economías más afectadas por el ciclo negativo anterior (Venezuela 17.9% el 2004, 7%

---

<sup>5</sup> CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago de Chile, julio de 2006.

el 2005 (p), y 4.5% el 2006 (p), Uruguay 12.4% el 2004, 6.2% el 2005 (p) y 4% el 2006 (p) y Argentina 8.5% el 2004 y 7.3% el 2005 y 4.5% el 2006.

Este nuevo ciclo permite un respiro en el corto plazo y en él influye fuertemente un escenario externo favorable, las bajas de las tasas de interés, la revaloración temporal de las materias primas causadas por la eclosión de fenómenos nuevos, como son la enorme demanda de economías gigantescas como China e India.

Pero sería miope cantar victoria; este respiro sólo será útil si América Latina es capaz de atesorar esta bonanza pasajera a través de cambios sistémicos que abarquen las economías, la política y la situación social, que marquen una situación distinta para enfrentar los ciclos negativos haciéndolas definitivamente menos vulnerables.

Debemos tener presente que el reciente documento de la CEPAL “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, nos señala que en relación al compromiso mundial para combatir la desigualdad hacia el 2015, cuando han transcurrido cinco años el balance es más bien mediocre. Así, en relación a la reducción de la extrema pobreza sólo Chile la ha reducido a la mitad, y cinco países, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, han logrado avances importantes. Cabe notar que los países con más altos niveles de pobreza extrema son los que menos han progresado.

Por lo tanto, pese a esta mejor situación el panorama latinoamericano no deja de ser preocupante, pues a la fragilidad económica y social se acompaña una fuerte fragilidad política y hasta de cierta desafección al sistema democrático, resurgimientos de atmósferas sociales que pueden minar los sistemas de negociación de los conflictos y favorecer las ofertas populistas de origen corporativo, de reacciones identitarias antimodernas de distinto signo, que se caracterizan por ser simplistas, esencialistas y unilaterales y no captan la necesidad de apreciar el mestizaje cultural de la región, que permita entender nuestra identidad de una manera no estática ni dogmática sino de asumir su continua transformación e historicidad.

La aguda percepción de injusticia social de que quienes pagan las crisis son “los de abajo”; la visión en varios países de las élites políticas como élites corruptas y de la globalización como una conspiración de los países ricos para explotar a la región, es una realidad que se refleja en el incremento de posiciones nacionalistas y extremas, como asimismo en el descrédito de muchos de los gobernantes en la opinión



pública, en el desprestigio de los partidos políticos y en la extrema volatilidad del voto.

Estamos entonces frente a una realidad compleja, donde si bien la región ha superado los rasgos más graves de la crisis de los 80, y no se encuentra ni descolgada de la economía global ni es el “último de la clase”, como región tampoco está entre los primeros, sus resultados son más medianos que buenos y los elementos de dinamismo económico en base a la incorporación de progreso técnico, de equidad y sustentabilidad y solidez democrática que conllevaría una capacidad de “competitividad auténtica”, se encuentran todavía muy distantes.

Esta realidad compleja calza perfectamente con la doble demanda que se le hace a la educación como factor de modernización y como factor de equidad y democracia, de allí que también en América Latina la educación es vista como la gran herramienta de cambio para una vida mejor.

Antes de analizar lo hablado, lo hecho y lo por hacer en esta materia, conviene analizar más en profundidad cómo se plantea la apuesta educativa en la actualidad. Ya sabemos que tiene dos caras, una más “instrumental” y otra más “humanista”; partamos por la “razón competitiva”.

## La apuesta educativa

Cada vez más, los análisis coinciden en señalar que para incrementar su competitividad el mayor desafío que enfrentan las naciones es la transformación de la calidad educacional.

Resulta abundante la evidencia que muestra una alta correlación entre el esfuerzo educativo y la capacidad de conjurar los peligros más graves de desigualdad y exclusión y de producir avances históricamente acelerados en términos de un desarrollo equitativo<sup>6</sup>.

Sin embargo, y paradójicamente, en términos generales hay igual consenso en señalar que los sistemas educacionales presentan un fuerte desfase entre las esperanzas que en ellos se depositan y su realidad.

Ellos aparecen como hijos de la sociedad industrial que está en rápida erosión, con estructuras y orientaciones más ligadas al siglo XIX que al siglo XXI.

---

<sup>6</sup> Ver CEPAL y Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe, *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, agosto de 1992. Particularmente páginas 50-60; 75-79; 87-88 y 127-130.

En consecuencia, su funcionamiento responde a las necesidades que tuvieron dichas sociedades de generar una jerarquía correspondiente a la industria, producir un fuerte credo en torno al progreso ascendente de la ciencia y la técnica, producir una cobertura que permitiese la existencia de una mano de obra calificada, de técnicos capaces de operar maquinarias complejas y de una élite que dirigiera y orientara la sociedad. Junto a ello la educación estaba llamada a construir los consensos ideológicos básicos que permitieran la integración social.

Tales sistemas fueron fundamentales en toda la construcción de la sociedad industrial, fueron factor de integración y movilidad social y conformaron los ejércitos productivos, formaron los espíritus de la escuela primaria con “ideas claras y distintas” reduciendo lo complejo a lo simple, separando lo ligado, unificando lo múltiple y eliminando “el desorden y las contradicciones del entendimiento”<sup>7</sup>. Inspirada en la mecánica, su orientación metodológica se basó sobre todo en los valores de la disciplina, el raciocinio lineal, la precisión y la exactitud. Como señala Gaudin<sup>8</sup>, “En breve, ellas privilegian netamente las cualidades de orden y método en detrimento de las capacidades creativas”.

La eficacia de los sistemas educacionales comenzó a anularse en la medida en que el paradigma productivo de la sociedad cambió y pasó a tener nuevos requerimientos.

Tal pérdida de eficacia se expresa en el tema de la calidad educacional, donde recientes investigaciones comienzan a mostrar, en las sociedades más desarrolladas, nuevas formas de iletrismo y de manejo insuficiente de códigos básicos de habilidades y capacidad de comprensión de jóvenes que han pasado doce o más años por la escuela, una notable falta de preparación para acceder al mercado del trabajo y falta de respuesta a sus demandas y una inversión de la capacidad integradora de los sistemas educacionales que presentan una tendencia cada vez más segmentadora, reproduciendo y aumentando las desigualdades.

América Latina no escapa a los problemas señalados anteriormente pese a los notables esfuerzos realizados desde la posguerra. Ellos se plasmaron en una fuerte reducción del analfabetismo absoluto, un progreso cuantitativo espectacular en la educación básica, cuya cobertura alcanza en la actualidad un promedio de 90% de los niños de

---

<sup>7</sup> Morín, Edgar, Gian Luca Bocchi y Mauro Ceruti, *Un Nouveau Commencement*. Ed. Seuil, París, 1991.

<sup>8</sup> Gaudin, Thierry (ed.), *2100 Recit du Prochain Siecle*. Payot, Paris 1991, pág. 426.

la región y un fuerte crecimiento también en la educación secundaria y superior.

Sin embargo, hoy en día a los problemas de cobertura que aún enfrenta un número de países menos desarrollados, se suma en todos los graves problemas relativos a la calidad y a la pertinencia de la educación, la tasa de repitencia se encuentra entre las más altas del mundo, concentrándose en los primeros grados y un alto porcentaje de los niños escolarizados abandona la escuela antes de finalizar la educación primaria. Las diferencias tienden a hacerse más profundas como asimismo los desequilibrios urbano-rurales.

Todo ello hace que el sistema educativo pase a ser hoy más segmentador que integrador, que se aleje cada vez más de los requerimientos productivos y se vuelva cada vez más inadecuado frente a las demandas del mercado de trabajo.

Por ello la transformación educativa es visualizada como un tema clave para responder por un lado a los nuevos requerimientos de la sociedad del conocimiento y para detener, por otra parte, los procesos de desintegración social.

Se trata entonces de generar una educación que prepare personas que vivirán en un proceso productivo cambiante, menos jerárquico y más basado en una organización de redes, con carreras que no serán lineales y cuyas fronteras no serán las de un país sino las del mundo, donde se requerirá más iniciativa que docilidad, más creatividad que orden. Tal como lo señala Reich<sup>9</sup> la educación que prefigura las funciones de futuro deberá tender a generar: capacidad de abstracción, desarrollo de un pensamiento sistémico complejo e interrelacionado, habilidad de experimentación y capacidad de colaboración, trabajo en equipo, interacción con los pares. En suma, una educación fluida e interactiva que genere una mente escéptica, curiosa y creativa. Estos requerimientos del nuevo proceso productivo se entrelazan con las virtudes ciudadanas de democracia y participación. Todo el esfuerzo de la transformación educativa para responder a un futuro que sea moderno, democrático y sustentable será el de no hacer de la competitividad sinónimo de barbarie y exclusión y de la solidaridad sinónimo de pasividad e ineficiencia.

En verdad, durante los años 90 esta propuesta ha concurrido con otras de inspiración común, para alentar reformas educativas en

---

<sup>9</sup> Reich, Robert B., *The Work of Nations*. Alfred Knap, New York, 1991.

América Latina, incidiendo en decisiones públicas sobre: contenidos y procesos de enseñanza; el financiamiento del sistema y los mecanismos de asignación de recursos; el papel educativo reservado al Estado y al mercado; la capacitación de los docentes; la modernización y descentralización de la gestión educativa; el monitoreo de la calidad de la oferta educativa; y el acercamiento de la oferta educativa a las condiciones socioculturales de los beneficiarios y a la demanda posterior de capacidades en el mundo del trabajo. Todos estos componentes de las reformas educativas en curso han apuntado a mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje en el sistema de educación básica y media; mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de recursos para la educación; y, por distintas vías, hacer más equitativo el acceso a una educación de calidad y los mayores logros educativos.

Por cierto, el contenido y ritmo de las reformas también han dependido fuertemente del perfil educativo de cada país. Esto no sólo alude a niveles de analfabetismo, tasas de escolaridad y logros en continuidad educativa, que pueden variar mucho entre los países de la región. También han influido en las orientaciones de la reforma la infraestructura física y tecnológica de las escuelas, la capacidad y compromiso docente, la valoración de la educación formal por parte de la comunidad, las estructuras institucionales que rigen los sistemas educativos y la pertinencia en contenidos y métodos pedagógicos que se utilizan.

Tales reformas han conllevado al aumento del gasto en educación, en términos reales y como porcentaje tanto del gasto público total como del producto interno bruto. En segundo término, y de igual o quizás mayor significación, en algunos casos se han logrado adelantos significativos en la introducción de sistemas de medición de calidad, la reducción de la repitencia, la descentralización de la gestión y la modificación de los programas.

Sin embargo, estos procesos se han enfrentado a diversos obstáculos que han limitado los logros. Tales obstáculos son tanto técnicos como políticos. Los primeros residen en la dificultad para capitalizar con mayor eficacia el aumento de recursos movilizados en las reformas educativas. Los segundos se relacionan, entre otras cosas, con la resistencia de los profesores a cambios que perciben como externos a su situación laboral y remunerativa; la resistencia al aumento de la carga tributaria con destinos sociales; la redistribución del gasto en educación; y los procesos de descentralización administrativa y financiera.

Al respecto Tedesco<sup>10</sup> señala que una evaluación crítica de los procesos de reforma educativa en curso requeriría analizar al menos tres aspectos en los cuales las experiencias desarrolladas hasta ahora resultan discutibles. Uno es el impacto de los procesos educativos en la equidad social donde la información que se posee pareciera indicar que la educación difícilmente puede tener impacto equitativo si no se genera un esfuerzo sistémico para alcanzar niveles básicos de equidad social. Un segundo elemento es la excesiva uniformidad de la secuencia de la reforma al haber comenzado en todos los países por la reforma institucional y más específicamente por la descentralización y la creación de sistemas de medición de resultados. Esta opción uniforme en realidades muy distintas ha provocado que algunos actores pierdan de vista el “sentido” de esos procesos y queden en segundo plano estrategias centradas en el cambio pedagógico y políticas dirigidas a la profesionalización docente. Un tercer elemento sería la necesidad de definir estrategias de acciones específicas entre la escuela, la familia, los medios de comunicación y la empresa.

### **Equidad, competitividad y ciudadanía<sup>11</sup>**

En términos de los contenidos sustantivos de la transformación educativa quizás lo más importante sería evaluar los procesos en curso en función de la pregunta: ¿Qué acervo educativo y qué capital cultural, son los más idóneos para potenciar un modelo de desarrollo en que se concilien saltos productivos con incorporación acelerada de valor agregado a la economía, modernización institucional del Estado (político, de manejo macroeconómico y de gestión de política social), apertura competitiva a la economía global, mayor equidad social en la forma de la apertura y del crecimiento, un ejercicio más difundido de la ciudadanía, y una sociedad que incorpora dinámicamente los nuevos elementos de comunicación e información?

Al plantear la pregunta en estos términos, su respuesta –si la hay– supone conjugar, como esencia y producto del proceso educativo, los siguientes rasgos en el educando: un sujeto capaz de insertarse oportunamente en la globalización económica y en los intensos procesos de cambio productivo, capaz de dialogar activamente en espacios decisorios, y capaz de ejercer sus derechos políticos en una

---

<sup>10</sup> Tedesco, Juan Carlos, *Desafíos de las reformas educativas en América Latina*. IPE, Buenos Aires, 1998.

<sup>11</sup> Esta sección corresponde a una versión modificada del texto “Educar para una democracia moderna” escrito conjuntamente con Martín Hopenhayn.

democracia participativa. Capacidad para insertarse con mejores ingresos en el mundo laboral, capacidad de gestión y organización, capacidad para discernir información estratégica, capacidad para comunicar en espacios públicos, capacidad para aplicar conocimientos básicos con fines productivos: todas estas son destrezas o códigos que la educación debe estar hoy en condiciones de infundir.

Todo lo anterior sugiere que existe hoy la tendencia a revalorizar el campo educativo como llave maestra para abrir las sinergias entre dinamismo productivo, bienestar social e institucionalidad democrática. Ya no es cuestión de pensar el desarrollo en la lógica del *chorreo* o *trickle-down*, sino en una perspectiva integrada donde el desarrollo social no puede divorciarse de la transformación de las estructuras productivas; donde dicha transformación requiere también de un salto en la educación y producción de conocimientos; y donde finalmente esos mismos saltos en educación, impulsados con criterios de equidad en acceso y oferta educativa, son fuente directa de mayor desarrollo social.

Para ello conviene reflexionar a la vez en torno a tres preguntas claves: ¿Podrá la transformación educativa contribuir a generar sociedades más equitativas con una mayor integración social, con igualdad de oportunidades para todos sus integrantes y con capacidad de superar la transmisión generacional de la pobreza? ¿Será la transformación educativa capaz de contribuir a generar sociedades más productivas, con mayor capacidad de insertarse de manera protagónica en el nuevo orden globalizado? ¿Será la transformación educativa capaz de contribuir a generar sociedades de una ciudadanía extendida, de consolidar en el tiempo sistemas democráticos y participativos?

En torno a estas interrogantes giran las consideraciones que siguen:

*a) El desafío de la equidad*

Aun en una estructura ocupacional con grandes diferencias de ingreso, es posible aumentar la equidad si se aumenta la igualdad de oportunidades entre hijos de familias de estratos altos, medios y bajos, para acceder a mejores puestos de trabajo. Una mejor distribución de activos simbólicos hoy (como son los conocimientos y destrezas útiles), siembra una mejor distribución de activos materiales mañana (ingresos, bienes y servicios). Los activos simbólicos son capacidades que, transmitidas de manera equitativa, permiten centrar la competitividad futura sobre la base de mayor igualdad en las opciones para competir.

En este mismo sentido, señala la CEPAL y el IIDH,

En las sociedades modernas en general, y en aquellas en que la asignación de recursos se rige por mercados competitivos en particular, el acceso a ciertos bienes sociales como la educación, la salud, la información, la capacidad laboral, y así en adelante, tienen sentido no sólo como consumos finales, sino como posibilidades capacitantes para obtener otros recursos de manera autónoma incluyendo por cierto los consumos esenciales (...) y en la medida en que un bien adquiere su sentido principal no en tanto satisfactor inmediato, sino en tanto requisito para participar en otras redes de intercambios y valorización social, la definición de sus mínimos irreductibles no puede hacerse a partir de niveles absolutos individuales, sino de participaciones relativas al nivel mínimo competitivo para permanecer en dichas redes de intercambios –que podamos asimilar– al “umbral de ciudadanía”<sup>12</sup>.

De allí la importancia decisiva de la educación, como activo simbólico, sobre la equidad. Visto desde esta perspectiva, un desafío pendiente subyace a todas las reformas, a saber, el impacto potencial de las mismas sobre la equidad en la oferta educativa, en el rendimiento escolar, y en las posibilidades de inserción productiva a futuro. Criterios emergentes como la descentralización, el subsidio a la demanda, el financiamiento compartido y las reformas curriculares, si bien pueden garantizar mayor eficiencia en el uso de recursos, no aseguran mayor equidad en educación. Para esto último se requiere mayor impacto sobre los logros educativos en los sectores pobres, lo que implica trabajar tanto sobre las condiciones de oferta educativa como de la demanda. La equidad exige aquí un doble desafío. Por un lado es necesario intervenir en el sistema formal de educación para hacer menos segmentada la calidad de la educación que se ofrece entre distintos estratos sociales. Y por otro lado, implica apoyar las condiciones de demanda de los sectores más desfavorecidos, vale decir, las condiciones de acceso al sistema educativo en los sectores más rezagados y las posibilidades que dichos sectores tienen para capitalizarse a través del sistema.

Esto parece requerir un conjunto diversificado de políticas que cada país debe calibrar a la medida de sus propias inequidades. En este menú es posible encontrar ya elementos recurrentes orientados a favorecer a los grupos más vulnerables: extender medidas compensatorias hacia zonas de menor rendimiento escolar; generar programas intersectoriales

---

<sup>12</sup> CEPAL/IIDH, *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. San José, Costa Rica, 1997, pág. 41-42.

que tengan un impacto más sistémico sobre las condiciones de acceso de los pobres a la educación formal; reforzar e incrementar los programas focalizados cuyo apoyo al rendimiento educativo de los grupos más vulnerables logre efectos sostenidos en el tiempo; y movilizar a la propia comunidad para mejorar las condiciones de la demanda educativa de los pobres.

El apoyo para mejorar logros educativos en los sectores pobres es prioridad en materia de equidad social, y los resultados se miden sobre todo en términos de continuidad educativa de aquellos grupos que más tienden a los bajos logros. Dicha continuidad se expresa en tres aspectos: asistencia efectiva a clases, progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repitencia), y permanencia en el sistema (minimización de la deserción). En esta materia son fuertes los contrastes entre continuidad si se comparan niños y jóvenes por nivel de ingreso familiar, y especialmente contrastantes son los índices rural vs. urbano. A modo de ejemplo, “en Costa Rica la población rural de 25 a 34 años de edad con 12 y más años de estudio no supera el 10%, frente al 26% urbano; en Venezuela no supera el 6% frente al 20% urbano; y en Brasil no supera el 2% frente al 14% urbano”<sup>13</sup>.

Los esfuerzos e inversiones destinados a incrementar la continuidad educativa serán eficientes y eficaces en más de un sentido.

*Primero*, porque optimizan el uso del gasto de inversión en cobertura educativa aumentando el logro promedio, el uso real de la oferta escolar a lo largo del año, y la inversión anual en educación, imprimiendo mayor eficiencia al conjunto del sistema educativo.

*Segundo*, porque dado que la discontinuidad educativa más aguda se da en los grupos más vulnerables (pobres y, sobre todo pobres rurales), el apoyo a la continuidad beneficia a estos grupos y tiene, por ende, un sesgo redistributivo progresivo.

*Tercero*, porque existen significativos retornos intergeneracionales de la mayor continuidad educativa, dada la alta incidencia del nivel educativo de los padres en el rendimiento educativo de los hijos. Mejorar por esta vía el clima educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales educandos, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición y aumenta la cantidad y oportunidad de los años de estudio cursados.

---

<sup>13</sup> CEPAL, “El impacto de invertir más y mejor en la educación media”, en: *Notas sobre la economía y el desarrollo*, No. 592-3. Santiago de Chile, junio-julio 1996, pág. 3.



*Cuarto*, existe una correlación evidente entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus familias a futuro, pues la escolaridad de las mujeres es determinante en reducir la mortalidad y morbilidad infantiles, mejorar la salud y nutrición familiares, y disminuir las tasas de fecundidad<sup>14</sup>.

En promedio, poco más de la mitad de los hogares pobres de América Latina está encabezado por una persona que no completó los seis años de educación primaria y sólo un 8% de los jefes de hogares pobres tiene 12 años de estudio cursados.

Cabe destacar que el promedio de años de estudio del jefe del hogar está estrechamente relacionado con el nivel educativo del resto de los adultos que componen el hogar –mayoritariamente mujeres– respecto a su pareja, particularmente en los países con menores tasas de pobreza. No obstante, esta situación, que es mucho más generalizada en las familias no clasificadas como pobres, no significa que las mujeres de familias pobres hayan podido incorporarse en condiciones más favorables al mercado de trabajo o que puedan aspirar a mejores remuneraciones.

En el estudio del vínculo entre la pobreza y la educación es muy importante analizar la transmisión de las desigualdades educacionales, es decir en qué medida el nivel de educación de los padres condiciona el de los hijos. En este contexto, es muy útil el indicador que muestra las diferencias entre los años de estudios cursados por los hijos mayores de 25 años y por el jefe del hogar. En el caso de los hogares pobres en los que el jefe ha cursado entre 0 y 5 años de estudios, se observan diferencias que fluctúan entre los dos años, en Guatemala, hasta más de cinco, en Argentina, Chile, Perú y Uruguay.

Por consiguiente, si bien se observa que la nueva generación supera con creces el capital educativo de sus padres, sólo en Argentina y Chile esto les ha permitido superar el umbral de los doce años, mínimo necesario para que se reduzcan notablemente las posibilidades de caer en la pobreza. Por otra parte, cuando se incluyen en el análisis los hogares encabezados por una persona con seis o más años de educación, las diferencias disminuyen considerablemente e incluso son negativas en algunos países. Esto indicaría que el incremento del capital educativo de los pobres ha obedecido más a la ampliación del grado de escolaridad mínima que al aumento de los años de estudio en los niveles educativos medio y superior.

---

<sup>14</sup> CEPAL, *La brecha de la equidad*. Santiago de Chile, 2000.

Cabe señalar que la brecha educativa entre los hogares pobres y los demás, analizada con base en los años de estudio promedio de ambos grupos, seguramente se agravaría si se tomara en consideración la calidad de la educación, ya que de hecho algunos estudios muestran diferencias importantes entre el rendimiento escolar de los alumnos de escuelas públicas y los de las privadas<sup>15</sup>. Si se desea que la educación ofrezca efectivamente una base sólida para la superación de la pobreza, el perfeccionamiento de su calidad debe recibir particular atención en la formulación de políticas públicas<sup>16</sup>.

En 13 de 16 países, menos del 5% de los niños de 7 a 12 años de edad no asisten a un establecimiento educativo, y en otros dos casos dicho porcentaje no supera el 12%.

En el campo educativo se registraron importantes mejoras. Entre 1992 y el 2004 la proporción de personas entre 15 y 19 años que han logrado culminar la educación primaria ascendió de un 84% a un 90%, y entre 1990 y el 2005 la tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más descendió de un 15% a un 10%.

Las tasas de asistencia escolar y de culminación de la escuela primaria de los pobres son más bajas que las de los ricos. La asistencia escolar en áreas urbanas de niños y jóvenes de hogares del quintil de mayores ingresos siempre supera a las de los del quintil más pobre.

Las tasas de conclusión de la educación primaria del quintil más rico son superiores a las del quintil de menores ingresos, aunque la magnitud de la brecha varía considerablemente según los países.

Asimismo, sobre la base de datos de encuestas de hogares, se puede determinar que las tasas de conclusión de la educación primaria de los niños y niñas pertenecientes a etnias originarias son menores que las de los jóvenes no originarios.

Las oportunidades de concluir el nivel primario de educación de los menores que residen en zonas rurales son muy inferiores a las de los que viven en zonas urbanas. De hecho, la tasa de no conclusión de la educación primaria en áreas rurales es entre dos (Costa Rica, Ecuador, México, República Dominicana) y cinco veces (Bolivia y Panamá) más alta que en las zonas urbanas<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> UNESCO, 2003.

<sup>16</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 2004*. Santiago de Chile, noviembre de 2004

<sup>17</sup> UNESCO, 2004. Ver también CEPAL, *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago de Chile, noviembre de 2005.

Lo anterior pone en evidencia el papel crucial de la educación para superar la reproducción intergeneracional de la pobreza. En esto, el impacto educativo es triple: mejora el clima educacional de hogares futuros y con ello el rendimiento educativo de las futuras generaciones, mejora la salud reproductiva e infantil, y permite mayor movilidad socio-ocupacional ascendente en quienes egresan del sistema educativo. A mayor nivel de educación formal, menor probabilidad de ser pobre o devenir pobre. Más aún, la educación constituye el principal resorte para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad en la salud de las familias, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos.

Las probabilidades de superar condiciones de pobreza por vía de la educación aumentan conforme la población adquiere más y mejor educación formal. De allí que la continuidad educativa a lo largo del ciclo básico y medio de educación formal constituye el principal resorte para hacer de la educación el instrumento más eficaz para superar la pobreza. Tanto más importante resulta privilegiar dicha continuidad dados los altos niveles de repitencia y deserción escolar que padecen los niños en la región, y dado, sobre todo, el alto índice de niños de familias pobres en el total de desertores. Con ello se reproduce el círculo vicioso de la pobreza de una generación a la siguiente. En el quiebre de ese círculo está la clave de una respuesta eficiente al desafío de la equidad.

Sin embargo, junto con tener las tremendas potencialidades que tiene la educación para el logro de sociedades más equitativas, tal cual lo hemos reseñado en líneas anteriores, resulta necesario tener presente que en la experiencia latinoamericana reciente se puede advertir que el aumento generalizado del número promedio de años de estudio tanto de los jefes de hogar como de los miembros ocupados del hogar, que para el período examinado (1987-1996) ha sido de seis meses a un año aproximadamente, no ha generado por sí solo un proceso que influya de manera apreciable en una más equitativa distribución del ingreso.

En consecuencia, siguiendo a Tedesco<sup>18</sup>:

Es necesario considerar que si bien la educación es un factor de equidad social, ciertos niveles básicos de equidad social son necesarios para

---

<sup>18</sup> Tedesco, Juan Carlos, *Desafíos de las reformas educativas en América Latina*. IPE, Buenos Aires, 1998.

que sea posible educar con posibilidades de éxito (...) No se trata solamente de preguntarnos cuál es la contribución de la educación a la equidad social sino, a la inversa, ¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?

Las condiciones materiales de vida de los alumnos son un factor fundamental del éxito educativo. Todas las mediciones sobre logros de aprendizaje y sobre desempeño educativo coinciden en señalar que los resultados están asociados al status social y al nivel de ingresos de las familias. Pero estas mediciones también indican otro fenómeno menos obvio que el anterior: por debajo de la línea de subsistencia, los cambios institucionales o pedagógicos tienen un impacto muy poco significativo en los resultados escolares.

Esta situación sugiere que una parte de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados de la acción escolar está vinculada con el deterioro de las condiciones de educabilidad con las cuales los alumnos ingresan en la escuela. El concepto de educabilidad se refiere, a dos tipos de factores distintos: (a) un desarrollo cognitivo básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas, y (b) una socialización primaria mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela.

Las informaciones disponibles sobre el desarrollo social en las últimas dos décadas indican que las familias, en una proporción importante, no estarían en condiciones de garantizar a sus hijos las condiciones materiales de vida que permitan el desarrollo cognitivo básico. Pero, además, también se habrían deteriorado las posibilidades de garantizar la socialización primaria sobre la cual se apoya el aprendizaje escolar.

Si bien el tema de la socialización primaria ha sido poco estudiado hasta ahora, existen numerosos indicios que justifican la necesidad de prestarle mayor atención, en el marco de un análisis acerca del papel de la dimensión cultural, en los procesos de desarrollo social.

El primer indicador de este fenómeno es que la pobreza se ha urbanizado. La urbanización de la pobreza implica mucho más que un mero fenómeno de migración espacial. En muchos casos implica la ruptura de las redes tradicionales de solidaridad y de protección y la pérdida de buena parte del capital social existente. Una de las expresiones más visibles de este fenómeno para el caso de niños de origen popular es la aparición de lo que se ha denominado “niños de la calle”, que están hoy más solos que nunca.

En segundo lugar, es necesario advertir que el deterioro de las condiciones de educabilidad no afecta sólo a sectores pobres

tradicionales sino a los “nuevos pobres”, provocados por los procesos de reconversión y modernización productiva.

En síntesis, es necesario reconocer que el objetivo de lograr mayor equidad social a través de la educación, no depende sólo de cambios en la oferta pedagógica. La equidad es un fenómeno sistémico y, por lo tanto, sin modificaciones substanciales en los patrones de distribución del ingreso –a través de acciones convergentes en los campos ocupacional, demográfico y patrimonial– será muy difícil avanzar en los logros educativos que permitan a la población tener acceso a niveles de educación adecuados para su incorporación productiva a la sociedad.

### *b) El desafío de la competitividad*

Este desafío se debe analizar al menos en dos dimensiones. La primera es la de la competitividad en el sistema educativo. En la actual sociedad del conocimiento gran parte de la adquisición de información y comunicación transcurre fuera de cualquier estructura organizada o institucional, y por ende de la escuela. Tal proceso ocurre mediante interacción creciente e inevitable en el mundo de las comunicaciones, incluyendo los medios de masas y de redes. Si el sistema educativo no se recrea y fortalece a partir de esta realidad, tenderá a perder relevancia y valor; y las personas buscarán habilidades y conocimientos fuera del sistema formal, probablemente de modo desordenado y aleatorio. El sistema educativo sólo puede, pues, retomar su centralidad en la medida que incorpore a tiempo el lenguaje de las nuevas tecnologías, y refuerce por esa vía una propuesta para formar a los individuos destrezas indispensables para desempeñarse en ocupaciones competitivas. La difusión de lenguajes informáticos, y de familiaridad con las nuevas formas de producir, seleccionar y usar información, resultan capitales en este sentido.

Un elemento muy importante de esta nueva situación está constituida por la televisión; al respecto Savater nos señala<sup>19</sup> que:

La televisión tiene una fuerza irresistible de transmisión de conocimientos e información con un gran poder desmistificador y que a través de ella se ha perdido la dosificación, la gradualidad y por ende el control de los mayores, ya sean padres o maestros, sobre el conocimiento de los niños respecto a las “realidades del mundo”. La televisión rompe todos los tabúes (...) Los niños ven en las pantallas escenas de sexo y matanzas bélicas, desde luego pero también asisten

---

<sup>19</sup> Savater, Fernando, *El valor de educar*. Editorial Ariel, Buenos Aires, 1997, págs. 70-71.

a agonías en hospitales, se enteran que los políticos mienten y estafan o de que otras personas se burlan de cuanto sus padres les dicen que hay que venerar. Además para ver la televisión no hace falta aprendizaje alguno especializado: se acabó la trabajosa barrera que la alfabetización imponía ante los contenidos de los libros<sup>20</sup>.

Frente a esta realidad resultan inútiles los improperios contra la “caja tonta” si no más bien tomar conciencia de que ella multiplica la dificultad de la escuela, ya que ésta debe realizarla no sólo reemplazando una socialización familiar muchas veces deficiente “sino en competencia con la socialización televisiva, hipnótica y acrítica que están recibiendo constantemente sus pupilos”.

El maestro antes podía jugar con la curiosidad de sus alumnos, deseosos de llegar a penetrar en los misterios que aún les estaban vedados y dispuestos para ello a pagar el peaje de saberes instrumentales de adquisición a menudo trabajosa. Pero ahora los niños llegan ya hartos de mil noticias y visiones variopintas que no les ha costado nada adquirir (...); que han recibido hasta sin querer. El maestro tiene que ayudarles a organizar esa información, combatirla en parte y brindarles herramientas cognoscitivas para hacerlas provechosas o por lo menos no dañinas. Y todo ello sin convertirse él mismo en un nuevo sugestionador ni pedir otra adhesión que la de unas inteligencias en vías de formación responsable hacia su autonomía. Empresa titánica (...) remunerada con bajo sueldo y escaso prestigio social<sup>21</sup>.

Si el sistema educativo no se construye tomando en cuenta esa realidad para fortalecerse y desde allí desarrollar su función, tenderá a perder significación real y se devaluará aún más, las habilidades y los conocimientos tenderán a ser adquiridos por fuera de manera desordenada, generando más bien bárbaros con habilidades y conocimientos que ciudadanos educados.

La otra dimensión es la competitividad desde el sistema educativo. La merma en la capacidad de los sistemas productivos competitivos para generar empleo suficiente es un fenómeno de carácter global y sobre ello la literatura se expande día a día. Por cierto el problema tiene en la región sus características específicas y distintas a las que se observan en países industrializados con graves problemas de desempleo. Esto, dado que el tipo de reestructuración productiva que siguió a los ajustes, los cambios de los precios relativos y la liberalización comercial, no han incidido en generar más empleo en los sectores más productivos.

---

<sup>20</sup> Savater, Fernando, *El valor...*

<sup>21</sup> Savater, Fernando, *El valor...*, pág. 73.

La mayor parte de los nuevos puestos de trabajo que se generan en la región corresponden al sector informal y son de baja productividad, a la vez que requieren bajos niveles de capital humano.

Complementariamente, se observa una relativa concentración del desempleo en los niveles de menores ingresos, reforzando el círculo vicioso que une la pobreza al desempleo. Sin duda la educación constituye una de las principales áreas de intervención para cortar este círculo vicioso, pero para ello se requiere un esfuerzo intensivo en la transmisión de destrezas productivas pertinentes en los sectores de menores ingresos. Para esto el sistema educativo deberá institucionalizar un estrecho vínculo con la dinámica de los mercados de trabajo, incorporando como co-agente al sector empresarial, y contribuyendo significativamente a la movilidad ocupacional de los sectores más rezagados. Esto implica expandir posibilidades de acceso al empleo productivo a través del mérito, revalorizando la credencial educativa y disminuyendo la actual segmentación en la calidad de la educación. Por otra parte, y de acuerdo con estimaciones de la CEPAL, resulta más oportuno invertir en recursos humanos dentro del ciclo medio de educación formal que tener que hacerlo más tarde en programas compensatorios de capacitación. Baste mencionar que<sup>22</sup> “los programas de educación para adultos, que buscan suplir cuatro años de educación secundaria, aun reduciendo el ámbito de formación, entrañan costos que en general duplican, triplican y a veces quintuplican los costos de cursos regulares de la enseñanza media”. De modo que resultan mucho mejores, en el cálculo de costos y beneficios y en el manejo de los tiempos en el ciclo productivo de las personas, las inversiones en capital humano que se concentran en el sistema de educación formal.

Por último, resulta necesario impulsar la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Se trata en este terreno de generar fuertes vínculos entre la actividad de investigación y la actividad productiva, con vistas a desarrollar la adquisición eficiente de tecnología extranjera para reducir la brecha entre la mejor práctica local y el nivel internacional, de usar y difundir la tecnología de manera eficiente, especialmente para reducir la dispersión de la eficiencia económica entre empresas en diferentes sectores y entre sectores, de mejorar las tecnologías para mantenerse al día con los avances más recientes y de formar los recursos humanos capaces de llevar a cabo lo anterior.

---

<sup>22</sup> CEPAL, “El impacto de invertir más y mejor...”, pág. 1.

*c) El desafío de la ciudadanía*

La centralidad progresiva del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden significativamente en la dinámica de un orden democrático. Esto, dado que la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, y como ya se ha señalado, la difusión de códigos de modernidad permiten mayor capacidad de adaptación a nuevos escenarios productivos, mayor participación del intercambio comunicativo de la sociedad, y un acceso más igualitario a la vida pública. De allí, pues, la estrecha relación entre la educación y la promoción de ciudadanía moderna.

Para ser ciudadanos en una sociedad de información y de gestión, se precisan activos que las personas tendrán que adquirir mediante distintas fuentes de producción/difusión de conocimientos. Combinaciones variables entre la educación formal y la industria cultural deberán constituir la oferta para difundir progresivamente las referidas destrezas o “códigos de modernidad”.

Todo esto llevará, posiblemente, a un desplazamiento en las expectativas difundidas de integración social. Tal integración no se buscará tan sólo en el acceso a bienes materiales, sino que se concibe, cada vez más, como un equilibrio entre este acceso a bienes materiales y el acceso más difundido a los bienes “simbólicos”. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega con especial fuerza la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad, y de mecanismos de representatividad política y de visibilidad pública. Este acceso mayor a los bienes simbólicos se ve estimulado tanto por los actuales procesos de democratización, que abren canales de participación pública, como por el impacto cada vez más profundo de la industria cultural, que integra a la sociedad por el lado del consumo simbólico.

Un sistema educativo que se plantee por objetivo educar para la modernidad supone, en este sentido, asumir el desafío de conciliar funciones instrumentales con compromisos éticos y políticos. Por cierto, la racionalidad instrumental, la eficacia productiva, el progreso técnico y la capacidad de respuesta a las aspiraciones de consumo son elementos constitutivos de la modernidad. Pero ellos no garantizan la vigencia de elementos valóricos tales como los derechos humanos, la



democracia, la solidaridad y cohesión social, la sustentabilidad y la afirmación de memorias y proyectos históricos. De allí el imperativo de imprimirle a los procesos de adquisición de destrezas y conocimientos, un complemento sustantivo.

Hemos señalado la necesidad de transmitir códigos de modernidad que capaciten para participar en la vida pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna. Esto no es incompatible con el rescate de la identidad cultural, de la promoción de ciudadanía y de una ética universalista. Lo instrumental, lo local y lo universal deben convivir en el espacio de la educación. Poner el énfasis en la modernidad o en la ciudadanía deja de ser una opción alternativa y bien puede verse como complementaria.

### **Formando en códigos de modernidad**

Los tres grandes objetivos u horizontes antes reseñados subyacen tanto a las estrategias de desarrollo como al horizonte de la educación. Es claro que la educación, si bien constituye un resorte oportuno para compatibilizar estos objetivos no es el único del cual dispone una sociedad. Más aún, los esfuerzos destinados por el sector educativo pueden ser infructuosos, y muy frustrantes, si no se complementan con esfuerzos en otros espacios de la vida societal en que se definen oportunidades y capacidades, tales como el mercado de trabajo, los pactos entre actores productivos, la institucionalidad que rige los agentes económicos y políticos, la idoneidad del sistema político, las condiciones de inserción externa, y otros.

Además, al interior del propio sector educativo las políticas orientadas a la consecución progresiva de estos tres grandes objetivos varían con el tiempo. Si hace cuatro décadas la equidad parecía inseparable de una gestión centralizada y uniforme, hoy se asocia más con la gestión descentralizada y la pertinencia de la oferta desagregada según las especificidades de la demanda. Si en la posguerra la ciudadanía en materia educativa suponía contar con conocimientos básicos sobre el código civil, hoy día está más ligada al aprendizaje en la participación política, el uso de espacios comunicativos y la co-participación de la comunidad en la propia gestión educativa. La competitividad, actualmente, no se materializa tanto en adquirir conocimientos enciclopédicos o de oficio, sino en incorporar capacidad para generar y procesar información y para adaptarse a los cambios en los procesos productivos.

La difusión de códigos de modernidad requeridos para lograr saltos en competitividad, ciudadanía democrática e igualdad de oportunidades, puede ser la bisagra que desde la educación compatibilice tres grandes objetivos que la modernidad le ha impuesto históricamente a la educación: la producción de recursos humanos, la construcción de ciudadanos para el ejercicio en la política y en la vida pública, y el desarrollo de sujetos autónomos. Utilizamos aquí deliberadamente las palabras producción, construcción y desarrollo, para aludir respectivamente a recursos humanos, ciudadanos y sujetos autónomos. Este detalle semántico diferencia y a la vez complementa los componentes instrumentales, políticos y éticos en el desafío de educar para la vida moderna. La modernidad alberga en su historia y en sus promesas, precisamente esta triple dimensión para sus moradores: crecer en productividad, en ejercicio ciudadano y en autonomía personal.

Las nuevas destrezas definidas como códigos de modernidad no son mera “programación sobre una tabla rasa”. No consisten en unidades de información que colman un recipiente vacío y pasivo. Por el contrario, involucran cambios actitudinales en todos los actores del proceso de transmisión de conocimientos, cambios consistentes con el espíritu de un sujeto moderno que va elaborando su propio destino. No sólo se trata de adquirir conocimientos, sino de hacer del aprendizaje un proceso interactivo de gran protagonismo por parte del educando, y donde el énfasis está mucho más en la producción de nuevas síntesis cognoscitivas en el estudiante que en la adquisición de información acabada.

Entre las destrezas destaca la iniciativa personal, la disposición al cambio y capacidad de adaptación a nuevos desafíos, el manejo de racionalidades múltiples, el espíritu crítico en la selección y el procesamiento de mensajes, la capacidad interactiva y de gestión, la capacidad de traducir información en aprendizaje, la capacidad para emitir mensajes a interlocutores diversos, la capacidad para trabajar en grupos, y otros. Todo esto sugiere protagonismo, interacción y espíritu crítico. La misma redefinición del aprendizaje en la transmisión de estos códigos de modernidad supone un cambio cultural: de la memorización a la comprensión; de la incorporación de información a la discriminación de mensajes; de la adquisición enciclopédica a la adquisición selectiva; del aprender al aprender a aprender.

## Lograr un consenso educativo

Una transformación educativa que responda a las expectativas que se han cifrado en la educación como factor determinante de sociedades más justas y prósperas es un proceso de una dimensión tal que requiere para convertirse en realidad de una fortísima voluntad política. Por su dimensión no es una tarea que pueda hacerse en un marco de fuertes disensiones y conflictos y responder a intereses de una parte. La transformación educativa requiere de un amplio consenso societal que cristaliza en un consenso político.

Los tiempos de transformación educativa son largos tanto por el esfuerzo a realizar como en la espera de sus frutos, por ello normalmente no coinciden con los tiempos de la contingencia política y de los calendarios electorales.

Se trata por lo tanto de alcanzar acuerdos nacionales capaces de atravesar cambios de gobierno y las turbulencias del normal debate político. Como bien lo señala Tedesco<sup>23</sup>, “en una sociedad diferenciada y respetuosa de las diferencias, pero también cohesionada a partir del acuerdo sobre ciertas reglas de juego básicas, la concertación acerca de las estrategias educativas permite por un lado superar la concepción según la cual la educación es responsabilidad de un sólo sector, y por otro garantizar un nivel adecuado de continuidad que exige la aplicación de estrategias de mediano y largo plazo”.

Sin ello, no podrá hacerse realidad pues requiere de un compromiso financiero fuerte, de una vinculación importante con el mundo empresarial, de una participación muy activa de la comunidad en torno a la escuela. Tales acuerdos tenderán, en otro orden de cosas, a favorecer la superación de conflictos históricos que marcaron el debate educativo en la sociedad industrial como la contradicción público-privado que ante los desafíos de hoy ya no tienen sentido; asimismo a superar de manera positiva las tendencias conservadoras y rutinarias que muchas veces generan reflejos defensivos y corporativos en las asociaciones de los docentes y escasa apertura al cambio.

Sin duda en estos reflejos pesan de manera importante los problemas de pérdida de protagonismo de la profesión docente, a su consiguiente desmedro económico y social en muchos países y a la caída de sus niveles de profesionalización.

---

<sup>23</sup> Tedesco, Juan Carlos, *El nuevo pacto educativo*. Ed. Grupo Anaya, Madrid, 1995, pág. 183.

Incorporar a los educadores al cambio educacional es un elemento fundamental del consenso educativo, pasa por un esfuerzo decisivo por romper todo pacto de mediocridad y fortalecer la profesión docente elevando sus responsabilidades, generando nuevos incentivos, formación permanente y evaluación del mérito.

En la medida en que se viven diversas experiencias de las reformas educativas, el tema de los docentes y su receptividad a las transformaciones educativas ocupa una importancia creciente. No pocas veces la actitud de los docentes o de los sindicatos de maestros es visualizada como uno de los obstáculos mayores de los procesos de transformación educativa.

Sin duda hay razones para ello. La caída del prestigio de la profesión docente resulta paradójica en relación a la centralidad adquirida por la educación y el conocimiento en las sociedades contemporáneas. Sin embargo ello no es así. Esta caída se liga al desfase del sistema educativo existente con las demandas que se le hacen hoy a la educación y con los símbolos de éxito de la sociedad actual.

Los profesores son percibidos como parte de una estructura burocrática ineficiente, corporativamente protegida que sobrevive en un pacto de mediocridad, “gana poco pero no se evalúan sus resultados” y quienes ingresan a la carrera docente, salvo unos pocos “extremistas vocacionales” son visualizados como aquellos que no han podido optar por profesiones más prestigiosas ya sea por sus antecedentes académicos o sus escasos recursos, y las más de las veces por ambos a la vez.

Si bien esta percepción contiene elementos verdaderos resulta tremendamente injusta y paralizante y justifican las expresiones de Savater<sup>24</sup> cuando señala “Quienes asumen que los maestros son algo así como ‘fracasados’ deberían concluir entonces que la sociedad democrática en que vivimos es también un fracaso porque todos los demás que intentamos formar a los ciudadanos e ilustrarlos, cuantos apelamos al desarrollo de la investigación científica, la creación artística o al debate racional de las cuestiones públicas dependemos necesariamente del trabajo previo de los maestros”.

La mirada de los maestros frente a la realidad existente podría ser completamente opuesta. Mal retribuidos y poco apreciados, con medios escasos para realizar docencia en un mundo donde los estudiantes están atiborrados de información desordenada, deben realizar otras

---

<sup>24</sup> Savater, Fernando, *El valor de educar...*, pág. 9.

actividades para sobrevivir; por lo tanto su reflejo natural es proteger lo poco que se tiene –la seguridad– y desconfiar de una transformación educativa que cambie las rutinas y los hunda en la incertidumbre.

Es una visión comprensible pero miope, la profesión docente sólo se reubicará en la sociedad del conocimiento, si es percibida como parte de ella, como portadora de futuro, y ello significará necesariamente una transformación profunda en el quehacer del aula, la adquisición de nuevas habilidades y una estructura de carrera, ligada al mérito y por tanto, al riesgo. La compensación económica indispensable y de la cual el conjunto de la sociedad debe tomar conciencia, deberá relacionarse a esa nueva estructura de carrera.

En conclusión, la apuesta educativa como factor de un desarrollo diferente, tiene que cumplir con fuertes exigencias y tener lugar en compañía de un conjunto de cambios en otras esferas que le permitan tener un verdadero impacto en la transformación social. En definitiva, lograr una mejor calidad de desarrollo, con capacidad de generar niveles de equidad en que operan consideraciones ciudadanas que vayan más allá del poder de compra de cada individuo y establezcan una “línea de civilización” por sobre la cual se encuentre el conjunto de la sociedad, significa mucho más que una batería de políticas públicas por justas que ellas sean.

Significa generar espacios públicos más amplios de voz ciudadana que dote a todos los sectores sociales de mayores oportunidades y establecer una relación contractual que pueda determinar de manera regulada el alcance, el ritmo y la profundidad de las transformaciones económicas y sociales. Significa también defender y potenciar la existencia de un ámbito público y republicano que conviva con el mercado y la globalización generando regulaciones y transferencia de beneficios y asegurando la igualdad de oportunidades y una red mínima de protección frente al infortunio.

Al mismo tiempo debe propender a superar la dialéctica de la negación del otro y a expandir la multiculturalidad, pues sólo en el potenciamiento de nuestro tejido intercultural se encuentra nuestro particular resorte para acceder a los desafíos universalistas de la modernidad. Sólo así, me parece, pueden revertirse los procesos de fragmentación social en curso y fortalecerse el sistema democrático en la región.

