

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO



## **Eficacia escolar en México**

### **Factores escolares asociados a los aprendizajes en la educación primaria**

Tesis que para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales,  
con Mención en Sociología, presenta

**Emilio Ernesto Blanco Bosco**

Director de Tesis: Dr. Fernando Cortés Cáceres

Lectores: Dra. Gloria del Castillo Alemán

Dr. Francisco Miranda López

Directores del Seminario: Dra. Gloria del Castillo Alemán

Dr. Gonzalo Varela Petito

México, D.F.

Julio de 2007

## Capítulo VI

### Conclusiones y recomendaciones de política

En este capítulo se presenta un conjunto de discusiones relacionadas con la teoría sobre la organización escolar, la investigación, y las políticas educativas, a partir de los resultados obtenidos. Deseo aclarar que la principal contribución de esta tesis apunta a los primeros dos ámbitos, dado que el terreno de las políticas implica otro tipo de conocimientos, tiempos, y lógica de razonamiento. No comparto, por otra parte, la tendencia de muchas investigaciones a concluir, obligatoriamente, con recomendaciones de política. Frecuentemente se acaban repitiendo fórmulas vagas, sin contenido real.

Me interesa defender, además, la autonomía del campo académico. Los resultados de investigación no pueden juzgarse exclusivamente a la luz de su utilidad para las políticas; poco conocimiento se generaría bajo esas condiciones. Sería peligroso, para los dos ámbitos, que se pretendiera impugnar hallazgos científicamente sustentados porque no tienen una utilidad inmediata, y se los sustituyera por supuestas evidencias con una débil base científica, pero mucho más adaptables a la racionalidad política.

A pesar de esta postura, considero importante demostrar que los problemas teóricos y empíricos abordados en este trabajo tienen un vínculo directo con las propuestas actualmente vigentes para mejorar la calidad y la equidad de la educación.

En la primera sección presento un resumen de los resultados empíricos. La sección aborda las implicaciones teóricas de los resultados, enfatizando la necesidad de recuperar y adaptar las llamadas teorías de la reproducción para entender los problemas educativos. Una teoría de la organización escolar y de su papel en la eficacia deberá adaptarse a este marco. Asimismo, destaco los aspectos que aún es necesario investigar teóricamente y controlar en la investigación empírica, para obtener resultados más precisos. En una tercera sección, finalmente, me dedico a vincular esta postura teórica con las discusiones actuales sobre política y reforma educativa, en particular con las reformas conocidas como “de segunda generación”. Considero que el conocimiento disponible permite adoptar una perspectiva crítica de gran utilidad para minimizar la posibilidad de fracaso de estos eventuales emprendimientos.

## 1. Síntesis de resultados

En términos generales, la capacidad *actual* de las escuelas para incidir en los aprendizajes de los alumnos es considerablemente limitada en comparación con el peso de los condicionantes socioculturales de los alumnos y del entorno de la propia organización. No obstante, esta capacidad es significativa y debe considerarse un recurso fundamental si pretende mejorarse la calidad y la equidad de la educación.

Antes de sintetizar los hallazgos respecto de los probables mecanismos de incidencia de las escuelas, me interesa destacar un aspecto de las asociaciones encontradas **a nivel individual**: el hecho de que el efecto del capital familiar no se produciría en forma directa sino a través de intermediaciones e interacciones con otras variables. Los principales factores intermediadores serían la condición laboral del estudiante, sus aspiraciones académicas, socialización familiar, y trayectoria escolar (fundamentalmente, asistencia a preescolar y repetición). Por su parte, del análisis de las interacciones se destaca que los alumnos de mayor capital familiar serían más sensibles a los cambios en este tipo de factores, esto es, que cuanto menor es la posición social en términos de capital cultural y económico, menor sería el beneficio potencial de los alumnos en caso de mejorar su condición laboral, expectativas, y trayectoria. La excepción a esta regla es el clima de aula, que parece beneficiar en mayor medida a los alumnos de menor posición social.

Estos hallazgos son sumamente importantes porque muestran que la relación entre posición social y logro académico no está determinada por la composición del capital, sino que se configura a través de una serie de experiencias, representaciones y prácticas individuales y familiares que, eventualmente, podrían ser susceptibles de influencia por la escuela.

En lo que refiere a los **factores de nivel escolar** asociados a los aprendizajes, el resultado más destacable en términos generales es que, en comparación con las características del entorno, los factores propiamente escolares representaron una parte menor del total de la varianza explicada (alrededor de un tercio). De la misma forma como sucede en el nivel individual, una parte muy importante de la incidencia del entorno sociocultural se produce a través de la interacción con, o la intermediación de, otras variables del entorno cognitivo, normativo, y de socialización. En particular, se destacan los efectos negativos asociados al trabajo infantil agregado, y los efectos positivos asociados al nivel agregado de aspiraciones académicas y de apoyo familiar.

Otro hallazgo de trascendencia es que el sector privado no muestra un efecto significativo sobre los aprendizajes, una vez que se han realizado los controles adecuados, lo cual impacta sobre los argumentos del neo-institucionalismo y de las tendencias mercantilistas de la Nueva Gestión Pública.

Con respecto a los factores escolares propiamente dichos, la mayor parte de los que resultaron significativos pertenecen genéricamente al área de los recursos. En particular, se hallaron relaciones positivas entre los aprendizajes y la infraestructura, así como con la experiencia y estabilidad de los docentes, y el hecho de que éstos hayan tomado cursos de capacitación. Un resultado novedoso a destacar es que algunos de estos factores podrían tener una mayor incidencia en los contextos más desfavorables. Para matemáticas destaca la experiencia de los maestros, y en el caso de lectura, su antigüedad en la escuela.

Otro de los hallazgos impactantes de este trabajo es que, cuando se analizan los coeficientes directos, no resultan significativos ninguno de los elementos de la gestión, ni los indicadores utilizados para observar oportunidades de aprendizaje. No obstante, algunos de éstos mostraron efectos de interacción. Esto sugiere que deben revisarse los indicadores disponibles actualmente, pero también podrían constituir un llamado de atención frente a los diseños de política educativa excesivamente volcados hacia la gestión escolar.

Asimismo, se obtuvieron hallazgos muy importantes en lo relacionado con los factores del clima organizacional. Contrariamente a lo que se había hipotetizado, las distintas dimensiones utilizadas para observar las relaciones, representaciones, y prácticas de los maestros, prácticamente no mostraron efectos directos. Se registraron, sin embargo, algunos efectos de interacción, de los cuales el más interesante indica que la grupalidad de los docentes podría tener un efecto diferencial de mejora en los contextos desfavorables.

El clima de aula, por su parte, mostró un efecto significativo de magnitud importante sobre los aprendizajes de lectura, pero no sobre matemáticas, donde sólo ejerce su efecto a través de la interacción con otras variables. Este posible efecto *agregado* del clima de aula, tanto directo como a través de interacciones, mostró una magnitud mayor que en el nivel individual. Dicho hallazgo es particularmente importante porque constituye un elemento novedoso, que destaca la importancia de la dimensión social del proceso educativo.

Finalmente, me interesa destacar un conjunto de hallazgos novedosos, relacionados con la equidad intra-escolar respecto de los efectos del género y el capital familiar de los alumnos. En primer lugar, se constataron variaciones significativas entre escuelas en lo que concierne a la magnitud de estos efectos, lo cual indica que la relación entre género, origen sociocultural, y aprendizajes, no es la misma en todos los centros, y podría ser modificada por las características particulares de éstos. En segundo lugar, se halló que no existiría el pretendido *trade-off* entre calidad y equidad: las escuelas menos equitativas son también las que tienden a obtener resultados inferiores. Ambos problemas apenas han sido explorados en México, y deberían propiciar la apertura de un campo de investigación estimulante, en tanto invita a esclarecer la cuestión del papel que tiene la escuela en la reproducción de la desigualdad social.

Al intentar explicar de qué dependen estas diferencias en la equidad intra-escolar, los resultados obtenidos fueron magros, lo cual constituye un incentivo extra para profundizar en esta línea de trabajo. Los niveles de ajuste en ambos modelos son bajos, y la estructura de factores es poco consistente entre materias. Aún así, se han encontrado elementos interesantes, en particular en lo tocante a los efectos del sexo.

Si bien el sector privado no mostró efectos significativos sobre los aprendizajes de todos los alumnos, se observó que tiene un efecto igualador entre los sexos, en ambas materias. Esto no significa que necesariamente sean atributos propios del sector privado los que hacen a estas escuelas más equitativas, dado que podría haber sesgos de selección no controlados. El hallazgo debe servir como un desafío para investigar más a fondo este problema.

## **2. Implicaciones teóricas de los resultados**

¿Qué implican estos resultados para el conjunto de teorías presentadas en este trabajo? Creo que lo más importante de todo es el respaldo que obtienen las teorías de la reproducción, dado que los factores socioculturales tienen un peso muy importante para explicar los resultados educativos, y las escuelas pueden hacer una diferencia relativamente menor. Sin embargo, creo que es posible enriquecer, y también cuestionar, las formulaciones iniciales de estas teorías.

## 2.1. La reproducción: sus caminos y desviaciones

a) Existen numerosos factores que median entre la posición sociocultural de los alumnos y sus aprendizajes: su condición laboral, trayectoria escolar, las formas de socialización y apoyo en la familia, y sus aspiraciones y disposiciones educativas. Esta mediación está contemplada en las teorías de la reproducción, pero ha sido planteada en forma más rígida de lo que muestran los datos.

La posición social condiciona pero no determina a los factores mediadores. Las correlaciones entre el capital sociocultural y estos factores son, por lo general, de magnitud intermedia. En el caso de las disposiciones académicas y del control educativo disciplinario, esta relación es débil, lo que sugiere que podría haber otros elementos incidiendo sobre estos factores, no vinculados a la posición socioeconómica.

Debe tenerse en cuenta que las teorías de la reproducción se formularon para explicar fenómenos en países caracterizados por una marcada división social – lo que no implica forzosamente grandes niveles de desigualdad –, propia del capitalismo industrial avanzado de las décadas de 1960 y 1970. En estos países, la persistente separación entre trabajadores manuales y trabajadores de cuello blanco, y las escasas expectativas de movilidad laboral asociadas a esta persistencia, construyeron sólidas culturas de clase, expresadas en distintos valores, aspiraciones, y prácticas educativas.

La estructura social de los países del tercer mundo es considerablemente diferente. También los procesos de urbanización han tenido otras dinámicas y tiempos, y la construcción del Estado (en sus formas simbólicas y materiales de legitimación) ha sido ostensiblemente distinta. Cabe preguntar, entonces, hasta qué punto estas diferencias habrían contribuido a atenuar las relaciones entre la posición social y las trayectorias, expectativas y actitudes relacionadas con lo educativo<sup>181</sup>.

Los datos dejan abierta, además, la posibilidad de que existan agencias que incidan sobre estos factores mediadores, atenuando así la relación entre posición social y resultados educativos. Tal vez la escuela podría ser una de estas agencias. Paradójicamente, esto implicaría docentes que no asumieran, en su práctica cotidiana, las consecuencias implícitas de las teorías de la reproducción; docentes con una actitud no

---

<sup>181</sup> En términos generales, debería investigarse el grado de creencia en la educación como un mecanismo de ascenso social, en particular en el sector campesino, entre los indígenas, entre los pobres urbanos y en las distintas clases medias. Además, para países como Argentina y Uruguay, que han atravesado largas crisis estructurales, cabría estudiar la persistencia de estas representaciones entre los llamados “nuevos pobres” y los “nuevos marginales”, producto de un proceso de movilidad social descendente.

tradicional frente a los alumnos más pobres, para que no los consideren condenados por su posición social desde el inicio.

b) El optimismo que podría surgir de estos hallazgos debe, no obstante, moderarse. En la mayor parte de los casos, se observa que el incremento en el aprendizaje que los alumnos obtienen en relación a estos factores aumenta con la posición social. La diferencia de aprendizajes entre quienes trabajan y no lo hacen, entre quienes asistieron a preescolar y no lo hicieron, entre quienes tienen aspiraciones universitarias o un mayor grado de apoyo familiar, se incrementa a medida con el capital familiar. Esto sugiere que las disposiciones y actitudes de los alumnos, condicionadas por el origen sociocultural, no tienen el mismo impacto sobre el logro si no están apoyadas por recursos materiales y simbólicos similares.

c) En las teorías de la reproducción, las interacciones entre los alumnos y los modelos educativos que desembocan en la reproducción se tratan básicamente a nivel individual: un alumno es portador de ciertas disposiciones o reglas, y con ellas se enfrenta en la escuela a un orden simbólico que las ubica en una posición determinada.

En este trabajo, sin embargo, se ha mostrado que este proceso también podría estar influido por la agregación de los factores socioculturales a nivel escolar. En particular, se ha visto que existe un efecto del entorno sobre los aprendizajes distinto a la suma de las influencias individuales. La reproducción tiene lugar, entonces, también a través de un mecanismo que depende de cómo se agrupen los alumnos en las escuelas. Si un alumno pobre asiste a una escuela de clase media, posiblemente su nivel de aprendizajes será más elevado que si asiste a una escuela donde asistan alumnos de bajo nivel sociocultural.

La pregunta que permanece abierta en este caso es: ¿a través de qué mecanismos se producen estos efectos? Varias hipótesis son posibles, como hemos visto en el capítulo IV, según se enfatizan los aspectos cognitivos o normativos de los factores ambientales, o según se destaque la importancia a los procesos colectivos de definición que vuelven sobre la realidad que describen. Sin poder determinar aquí qué combinación de estos mecanismos corresponde de forma más aproximada a la realidad investigada, considero necesario retener la noción básica: **la reproducción no sólo opera a través de la división social del trabajo, sino también a través de la división social de los espacios escolares.**

**d)** Un aspecto crucial de las teorías de la reproducción es que ésta no se produce automáticamente, sino a través de la intervención de las escuelas. Es decir, el sistema educativo y sus organizaciones son agentes activos en la reproducción social, y su autonomía relativa se justifica en tanto es necesaria para legitimar dicha reproducción.

Pero asumir sin más y en todas sus consecuencias este enunciado ocasionaría serias dificultades. En primer lugar, derivar la autonomía relativa del sistema educativo de su función de legitimación es, a mi juicio, un argumento filosófico que no puede ser refutado empíricamente. En segundo lugar, se corre el riesgo asociado de desestimar la importancia de los agentes como sujetos, capaces de realizar un diagnóstico crítico sobre su realidad y modificarla.

El argumento reproductivista no podría explicar, además, por qué en este trabajo (y en otros realizados sobre el mismo tema), se ha encontrado que no en todas las escuelas tiene la misma magnitud el vínculo entre la posición sociocultural y los aprendizajes. Es decir, la teoría de la reproducción no explica por qué existen escuelas más igualitarias que otras.

Lo anterior, sin embargo, no debe ser visto como una falla exclusiva de la teoría de la reproducción: prácticamente no existe teoría de ningún tipo sobre este fenómeno. Existen hipótesis como las de V. Lee que sugieren que las escuelas caracterizadas por un fuerte clima comunitario y un gran compromiso de los maestros logran mejores niveles de equidad. Ahora bien, en lo que concierne a los efectos del nivel sociocultural, esto no ha podido confirmarse en este trabajo, y tampoco en otros antecedentes que incluyen más países de la región (Fernández 2004).

La relativa inconsistencia en los resultados puede estar condicionada por varios factores: la inadecuación de los diseños de investigación; la inadecuación en la forma de observar conceptos como el clima escolar y las prácticas de aula; la ausencia de una teoría que indique qué tipo de factores buscar. El área aún permanece inexplorada; adentrarse en ella supondrá un gran esfuerzo de imaginación sociológica.

**e)** Finalmente debe destacarse que, a pesar de la importancia que tienen los factores socioculturales, sus mediadores, sus interacciones, y el entorno de las escuelas, existe un margen para que éstas ejerzan un efecto propio sobre la calidad del aprendizaje. Si bien este margen es reducido, no debe pasarse por alto porque muestra que, aún con muchas condiciones en contra, es posible mejorar los aprendizajes esperados de sus alumnos, al menos para algunas escuelas.



Este aspecto no está contemplado en las teorías de la reproducción, lo cual es razonable porque pretenden enfatizar la otra parte de la realidad (de hecho, la parte más “realista” de la realidad: la poca esperanza que existe de que la educación funcione como un mecanismo de equidad social). El hecho de que sistemáticamente se encuentre un cierto margen de acción para las escuelas no debería llevar a desechar la concepción reproductivista, pero sí a moderarla.

Si bien, entonces, las teorías de la reproducción no pueden explicar el fenómeno de la eficacia escolar, su flexibilización permitiría ver que las prácticas pedagógicas “dominantes” no son omnipresentes. En cualquier sistema, por tradicionalista que sea, existe un grado de variación en estas prácticas y, por lo tanto, cabe la posibilidad de que se encuentren experiencias que vayan en contra de lo predicho por la teoría. Ciertas escuelas se comportan diferente a la mayoría, aunque aún no se conoce con certeza cuáles son los factores predominantes, si los organizacionales o los individuales. Las teorías de la reproducción sugieren que la diferencia puede responder más a factores de tipo cultural que a aspectos de la gestión escolar.

A nivel general, creo que la adecuación general de este marco a los datos justifica que las teorías para explicar la eficacia escolar deberían suscribir sus premisas. **Las teorías organizacionales no pueden construirse al margen de una de las perspectivas que mayor soporte empírico ha recibido, sino que deben partir – con las salvedades y especificaciones necesarias - del reconocimiento explícito de los procesos de reproducción social y del lugar que tiene la educación en ellos.** Esto supone, entre otras cosas, reconocer que las disposiciones de los alumnos de menor posición sociocultural no son por sí mismas “deprivadas”, sino que adquieren este lugar dentro un cierto modelo escolar y de formación docente, modelo considerablemente ajeno a la realidad social en que se generan y que los coloca en una posición inferior frente al alumno “esperado”, perteneciente a la clase media urbana, socializado en las reglas requeridas por la escuela formal.

Sólo asumiendo esta postura podrá avanzarse en la teorización sobre los efectos escolares y, de ahí, hacia la formulación de políticas educativas más eficaces.

## ***2.2. La importancia de la organización escolar***

Entramos ahora en el terreno de las teorías sobre la organización escolar. Uno de los hallazgos más significativos de este trabajo es la importancia que tienen los factores “periféricos” de las escuelas, en particular la infraestructura, los recursos humanos, y la

estabilidad del personal docente. Suele argumentarse que estos factores no son importantes por sí mismos, sino que dependen de la forma como sean utilizados o “activados” por las escuelas. Lamentablemente, la imposibilidad de observar las prácticas concretas de enseñanza y los problemas de validez en la observación de las oportunidades de aprendizaje impidió que se pudiera probar cabalmente esta hipótesis. Existen, de todos modos, elementos parciales que no apoyan este enunciado.

Previo al análisis era razonable pensar que los elementos periféricos incidirían sobre los aprendizajes en tanto representaban condiciones para el clima escolar y la gestión. Sin embargo, los resultados de los factores de clima y gestión fueron muy débiles, mientras que los factores periféricos mantienen una relación propia con los resultados, anterior a toda mediación.

¿Cómo pueden explicarse estos fenómenos? Aquí, en principio, es necesario volver a lo básico: la gran desigualdad en la distribución de los recursos materiales y humanos entre las escuelas. En mi opinión, antes que grandes reformas institucionales (o paralelamente a ellas), México necesita garantizar una equidad mínima de oportunidades para que las escuelas puedan hacer su trabajo. Cualesquiera sean las políticas implementadas, o los programas “compensatorios” diseñados, deberá tenerse en cuenta que lo primero que debe compensarse son las desigualdades históricas en la distribución de recursos materiales del sistema educativo, vinculadas a desigualdades socioculturales y regionales.

Lo anterior también podría aplicarse a la distribución de los docentes y de su experiencia, que actualmente tiende a favorecer a los estratos socioculturales superiores y a las áreas urbanas. Si las escuelas de contextos menos favorables continúan siendo escuelas indeseables para los docentes, que buscan trasladarse lo antes posible a escuelas más aventajadas, será difícil lograr en aquéllas condiciones mínimas para elevar la calidad educativa.

Pero la explicación de la influencia de estos factores debe ir más allá de su distribución sistémica, para concentrarse en el nivel de análisis de la escuela y analizar los posibles mecanismos implicados. Como establecí anteriormente, estos mecanismos deberían tener en cuenta, enriqueciéndolo, el marco de las teorías de la reproducción.

**a)** La infraestructura debe tener más de un mecanismo de impacto sobre los aprendizajes. El primero tendría que ver con las restricciones que supone para la capacidad de concentración y dedicación al trabajo, tanto de los alumnos como de los

docentes. Un segundo mecanismo es la incidencia que pueden tener las condiciones de trabajo a nivel simbólico, es decir, el significado que encarnan estos elementos materiales, inmediatamente visibles para los actores, y la repercusión que tiene esta construcción de significado sobre las prácticas educativas.

Si se atiende a lo que manifiestan los docentes en las investigaciones de caso, la infraestructura está en el centro de sus preocupaciones. Normalmente, los maestros consideran que sólo contando con buenas condiciones materiales de trabajo es posible brindar a los alumnos una educación de calidad. Si bien es cierto que lo extendido de una opinión no la hace verdadera, es posible que se auto-confirme a través de la influencia que tiene en las prácticas de los agentes.

Es razonable pensar que la mayor parte de los maestros ve en la infraestructura una materialización del valor de su propia función en la sociedad, es decir, del reconocimiento de su *status*. Una infraestructura deteriorada podría menoscabar la autoestima profesional de los maestros y de ahí su motivación para lograr mejores resultados. Asimismo, en los contextos sociales desfavorables, una infraestructura en malas condiciones reforzaría la tendencia a construir bajas expectativas de aprendizaje, ya que los alumnos pobres parecerían más pobres en una escuela pobre.

En términos de la teoría de Bernstein, la infraestructura podría concebirse como la materialización de un código. Para los maestros, la distancia entre una infraestructura “elaborada” (ideal) y la infraestructura “restringida” (real) de los contextos desfavorables sería una confirmación de la distancia entre los códigos de comunicación elaborados y los códigos restringidos que manejan los niños de dichos contextos; un recuerdo permanente del lugar socialmente legitimado al que se están destinados estos niños.

**b)** La importancia de la experiencia y la actualización de los docentes muestra que, si bien sería cierto que la formación pedagógica de base es deficitaria y no puede evitar la reproducción de la desigualdad, existen otros aspectos de su formación que podrían revertir parcialmente este fenómeno.

En primer lugar, la experiencia docente y la estabilidad tienen un factor común: el tiempo. La experiencia es tiempo de trabajo acumulado en general, y la estabilidad indica tiempo acumulado en un contexto determinado. Lo que muestran los resultados es que ambas formas de tiempo acumulado tienen efectos positivos sobre la calidad de los aprendizajes.

Inicialmente se esperaba que la estabilidad incidiera a través del clima, pero esto no se constató, por lo que es necesario pensar en otro mecanismo de incidencia. Creo que lo decisivo aquí es que la estabilidad de los docentes es una medida aproximada del conocimiento que éstos tienen de la realidad concreta de sus alumnos, sus *habitus* y códigos de comunicación. Cuanto mayor es este conocimiento por parte de los equipos docentes, sería más probable que éstos logran desarrollar estrategias para acercar los códigos legítimos a los códigos dominados. En cambio, cuando los docentes no disponen de esta experiencia, la imposibilidad de reducir la distancia entre los códigos deteriora el proceso de enseñanza.

Bourdieu sostuvo que el tiempo era un factor determinante para el desarrollo de un *habitus*. Esto implica que sólo se podría esperar un cambio en los *habitus* de los alumnos de posiciones desfavorables (o en términos de Bernstein, de producir un cambio de código) mediante la escolarización durante el mayor período de tiempo posible<sup>182</sup>.

Personalmente creo que este es un argumento muy sólido, pero que sus consecuencias son costosas en términos financieros para el sistema educativo. Garantizar la educación preescolar universal desde los tres años, o educación de tiempo completo para los contextos más desfavorables, parece tener unos costos que la sociedad o el gobierno no están dispuestos a sufragar, al menos por el momento. En estas condiciones es necesario pensar en otras formas de optimizar el tiempo, por ejemplo reduciendo las inasistencias de los maestros o la pérdida de tiempo en las clases, fenómenos que parecen ser parte de la cultura del magisterio mexicano y que son especialmente agudos en los contextos más desfavorables.

Pero también se pueden pensar otras formas de optimizar el tiempo, no ya en cantidad sino en calidad. Para formar un *habitus* no sólo se necesita mucho tiempo, sino también *buen* tiempo. A partir de aquí, es fácil ver la necesidad de que los maestros pasen más tiempo en una misma escuela, brindando incentivos para su arraigo, a fin de que entren en conocimiento de las características de los alumnos que atienden, y de los códigos dominantes en sus comunidades. También es fácil ver que las opciones de actualización deberían estar adaptadas a las demandas que los maestros realizaran en función de este conocimiento adquirido por el trabajo sostenido frente a una realidad determinada.

---

<sup>182</sup> La razonabilidad de este argumento es lo que ha llevado en México a disminuir la edad de escolarización obligatoria y, en otros países como Uruguay, a la creación de escuelas de tiempo completo.

En lo que refiere a los factores “blandos” de la organización, en particular el clima escolar, no parecen tener una influencia decisiva en términos directos. No obstante, una parte importante de estos efectos se ejercen a través de interacciones. El nivel de acuerdos entre los docentes, por ejemplo, tiene efectos de interacción con el contexto socioeconómico, el índice de orientación pedagógica de la gestión, y el clima de aula. Esto último estaría indicando la importancia de no concebir a la gestión como algo separado de la dimensión social de la escuela, lo que nos acerca a los postulados de la teoría del Desarrollo Organizacional.

Así como no tendría sentido concebir a la dirección sin liderazgo, tampoco debe olvidarse que las decisiones de gestión que se toman en una escuela deben estar respaldadas, para traducirse efectivamente en prácticas, por el consenso y la participación de todos los actores. Los datos permitirían apoyar la tesis de que no sólo es importante la calidad técnica de la gestión, sino también su **calidad social**, es decir, la legitimidad que logra como parte de un proceso de intercambio y decisión conjuntos.

Los hallazgos también permiten apreciar cuán difícil es el equilibrio entre el profesionalismo eficaz, basado en comunidades académicas participativas sostenidas en buenas relaciones interpersonales, y la mera conformación de relaciones armoniosas pero desconectadas, e incluso nocivas, para lograr mayor calidad de aprendizajes. La escala de grupalidad, que no mostró efectos directos, muestra un efecto de interacción negativo con la estabilidad docente. Esto sugiere que el índice de grupalidad puede estar registrando, en estas escuelas más estables, simples relaciones de confraternidad entre los docentes que no se traducen en un trabajo colectivo eficiente.

c) Las conclusiones anteriores adquieren mayor relevancia cuando se combinan con el hecho de que el sector privado no muestra un impacto positivo sobre los aprendizajes de todos los alumnos, resultado que resta apoyo a los argumentos esgrimidos a favor de la introducción de mecanismos de mercado en la educación. Si los elementos para afirmar que los factores del clima mejoran la calidad de los aprendizajes son inciertos o indirectos, los argumentos a favor de estas tesis son igualmente débiles. El debate entre la primacía de los incentivos comunitarios o los incentivos de mercado permanece abierto.

En mi opinión, es necesario combatir el supuesto de que las escuelas son como cualquier organización del sector privado. Una parte de los “insumos” (características de los alumnos) no puede controlarse y hay que trabajar con materiales dados. Los métodos

de producción son inciertos, no codificables, y están enmarcados en interacciones sociales y en la construcción mutua de expectativas. Las demandas del entorno son diversas e imprecisas, incluso para los propios beneficiarios; asimismo, es débil la capacidad de éstos para evaluar la calidad de la educación recibida en el corto plazo.

Por otra parte, los incentivos para los educadores comprenderían más ámbitos que el salarial y el de la estabilidad laboral; igualmente importantes serían el reconocimiento de su *status* docente por parte de la comunidad y de la sociedad en general, la noción de hacer un trabajo socialmente útil, y la posibilidad de tomar decisiones sobre sus propias tareas. **Estos incentivos de tipo identitario están íntimamente vinculados a la construcción del sentido de la tarea.**

Volviendo a las teorías de la reproducción, los hallazgos sugieren que el enfrentamiento de distintos códigos o *habitus* no necesariamente tiene que constituir un encuentro destinado a reproducir las posiciones iniciales de los agentes. Si bien es cierto que de no mejorarse las condiciones de vida de la población difícilmente pueda obtenerse algo más que mejoras marginales en la calidad y la equidad, las escuelas pueden realizar una contribución cotidiana a esta tarea. Esto, sin embargo, no parece que pueda lograrse simplemente con una mejor formación docente, o con la instauración de incentivos de mercado. El trabajo educativo es bastante más complicado que la producción de artículos de consumo, no sólo porque todavía se desconoce mucho acerca del aprendizaje en términos cognitivos, sino porque este proceso ocurre en un ambiente social condicionado por los *habitus* y los códigos de comunicación de los agentes (a la vez que intenta modificarlos).

Las escuelas pueden contribuir al cambio de código, pero para esto los maestros deben comprender y adaptar sus formas de enseñanza a las disposiciones previas de los alumnos, sin desvalorizarlas o considerar que sus portadores están de antemano condenados al fracaso. Es aquí donde se desataca la importancia del clima de aula y de su distribución sociocultural: es necesario que entre el maestro y los alumnos se establezca una relación de confianza, de apoyo mutuo, un sentido compartido sobre la actividad de enseñanza. Sin embargo, lo que vemos actualmente es que este clima es más favorable en las escuelas de mejor posición socioeconómica. Los docentes y los alumnos se sienten más a gusto en los contextos más favorables, pero a medida que el contexto se vuelve desfavorable, las relaciones se tensan. Esto probablemente obedezca a que una parte de los maestros en estos contextos es incapaz de comprender los códigos y las conductas de sus alumnos (así como las conductas de sus padres), porque

provienen en su mayor parte de la clase media, o han sido educados y formados como docentes en las prácticas y valores de dicho estrato.

El gran problema en este punto es que no sabemos de qué depende que el trabajo docente pueda adaptarse a estas diferencias y educar a partir de ellas. Parece claro que para que los docentes estén dispuestos a trabajar a gusto en estos contextos es necesario un gran nivel de compromiso para con estos alumnos, así como también un elevado nivel de capacitación profesional crítica, y un uso creativo de sus recursos. Pero lo que no sabemos es qué características del sistema educativo son las que han llevado a que la mayoría de los docentes no encajen en este perfil. ¿Depende de la formación de los docentes? ¿De la estructura de gobierno del sistema educativo? ¿De la experiencia en el trabajo y la rotación entre escuelas?

Una respuesta tentativa podría ser que más allá de las condiciones mínimas que el sistema educativo debe garantizar, es imprescindible que en las escuelas se genere un círculo virtuoso de interacción entre la gestión y las dimensiones comunitarias, como forma de generar las actitudes requeridas entre los docentes. Una gestión académicamente orientada, cuyos objetivos y métodos (relacionados con los problemas concretos que se encuentran en la escuela) sean producto de la participación de los docentes, y su legitimidad se apoye en la constitución de una comunidad de educadores con identidad propia, podrían ser los elementos que compensaran la deficitaria formación de los docentes para atender a la población de más bajos recursos.

Sin embargo, esto no representa una solución al problema, dado que no se ha podido explicar de qué condiciones depende que se formen estos círculos virtuosos. Al igual que las investigaciones sobre buenas prácticas, podemos enunciar qué características podrían distinguir a una buena escuela y por qué estas características son importantes, pero no identificar los factores que hacen que estas características surjan. Es éste, tal vez, uno de los desafíos más grandes que tienen actualmente las investigaciones sobre eficacia escolar. ¿Pueden modificarse las rutinas escolares y las disposiciones de los educadores a partir de políticas específicas? ¿O el peso decisivo corresponde a factores culturales arraigados en las concepciones y prácticas de los docentes, factores que trascienden la formación profesional, propios de la sociedad en su conjunto<sup>183</sup>?

---

<sup>183</sup> Tal vez una parte de la práctica docente real, la que se ve en las escuelas, se aprenda mucho antes de pasar por los cursos teóricos de la educación normal. Posiblemente sea el resultado de lo que los maestros experimentaron como alumnos, frente a otros maestros.



### **2.3. El “campo de desconocimiento”**

La mayor parte de los enunciados anteriores se originan en los resultados de esta investigación, por lo que no pueden confirmarse a partir de los mismos datos; constituyen únicamente, una base sobre la cual desarrollar futuras investigaciones. En lo que refiere a México, si además de estos resultados se toman los de las investigaciones antecedentes que utilizan una metodología similar<sup>184</sup>, resulta claro que el conocimiento más o menos firme obtenido hasta ahora es escaso (ver anexo I, Tabla 2). En términos estrictos, la mayoría de los procesos implicados en el aprendizaje nos son esquivos y apenas comienzan a ser entrevistados. Son varias, en esta situación, las recomendaciones para la corriente de investigación sobre eficacia escolar.

En primer lugar, deberían introducirse más controles en los modelos estadísticos. A nivel individual, es imprescindible elaborar pruebas que controlen la habilidad y el logro previo de los alumnos, a fin de aislar con mayor precisión el valor agregado por las escuelas. Esto no sólo es necesario para fines de conocimiento académico, sino que también es imprescindible si se pretende establecer un sistema de rendición de cuentas basado en evaluaciones justas y confiables.

En segundo lugar, debería realizarse un mayor esfuerzo teórico en lo que refiere a la relación de la escuela con su entorno. Si bien la teoría disponible sobre los entornos sociocultural e institucional<sup>185</sup> ha experimentado avances sustantivos, subsisten al menos

---

<sup>184</sup> He decidido no considerar aquí los resultados de investigaciones basadas en estudios de caso, por lo general orientadas a identificar “buenas prácticas”. Ello se debe a que existen, en mi opinión, sesgos en la selección de los casos que pueden llevar a exagerar las asociaciones entre ciertos factores escolares y los resultados educativos. El ejemplo paradigmático es la investigación de Loera y colaboradores (2005b) en el marco de la evaluación del PEC. Con el pretexto de comparar escuelas de buenos resultados contra escuelas con malos resultados, se seleccionan casos extremos de ambos tipos. El problema en este caso no reside tanto en que se seleccione por la variable dependiente, sino en que se están tomando escuelas excepcionales. Es decir, se está dejando de lado todo el espectro intermedio, el de las escuelas “normales”. Con un diseño de este tipo, es fácil demostrar que si existe en la población algún tipo de relación entre una variable (por ejemplo, el trabajo colegiado) y los aprendizajes, la muestra seleccionada sobreestimaré dicha relación. Esto conduce a formular recomendaciones que no son generalizables a toda la población, menos aún cuando no se han tenido en cuenta las condiciones específicas que han dado lugar a las configuraciones “virtuosas” observadas.

<sup>185</sup> En este campo, a pesar de la teorización relativamente sólida que existe sobre la diferencia entre los sectores público y privado, debería avanzarse en lo que concierne a las diferencias dentro del sector público, en particular a las relaciones que las escuelas tienen con los sectores intermedios del sistema (estilos de supervisión, por ejemplo) y que pueden representar diferentes oportunidades y restricciones para la innovación.



tres aspectos donde el nivel de desarrollo es menor: i) el entorno comunitario; ii) el entorno cultural-normativo; y iii) el entorno político<sup>186</sup>.

Como tercer punto, considero fundamental profundizar en la investigación de los procesos de aula. Se ha puesto de manifiesto en esta investigación la insuficiencia de las medidas utilizadas para observar las oportunidades de aprendizaje de los alumnos, por lo que es necesario diseñar instrumentos que den cuenta de la complejidad del fenómeno, enfocándose no sólo en los contenidos presentados, sino también de las estrategias pedagógicas y didácticas utilizadas. También debería pensarse en elaborar un concepto multidimensional de clima de aula, que además de las relaciones entre maestro y alumnos abarcara las relaciones entre los propios alumnos, y distinguiera aspectos motivacionales, normativos, grupales y cognitivos.

Por último, creo importante continuar con la veta de los estudios de caso, pero abandonando el empirismo que caracteriza a muchos de ellos, que esperan que “la realidad” muestre por sí misma los fenómenos relevantes. Si estos estudios no se acompañan de teorías y métodos rigurosos, los hallazgos no resultarán novedosos. Debe tenerse en cuenta que los estudios cualitativos de caso no constituyen una novedad en el campo de la eficacia escolar, sino que son más bien su comienzo. En Latinoamérica, además, debe recordarse que se continúan diseñando y publicando investigaciones con evidentes sesgos de selección derivados de observar únicamente escuelas exitosas (ver p. ej. Bravo y Verdugo 2007).

---

<sup>186</sup> i) En el caso del entorno comunitario, debe pasarse de el estado pre-teórico en que hoy se encuentran las propuestas sobre la importancia de la “participación social”, elaborándose proposiciones más sistemáticas sobre la relación con la escuela. Más allá de los mecanismos por los cuales se postule que esta relación puede apoyar el trabajo pedagógico, es importante desarrollar también una teoría sobre los posibles límites a esta participación, como forma de explicar los fracasos experimentados y dotar de realismo a futuras propuestas.

ii) El entorno cultural-normativo de las escuelas es otro campo prácticamente inexplorado. Este concepto apunta al conocimiento, expectativas, valores y disposiciones que tienen los docentes en relación con su trabajo y que comprenden, entre otras cosas, desde pre-concepciones sobre el papel de la educación hasta prejuicios de clase, género y etnia, pasando por lo que se conoce como vocación, ética del trabajo, cultura general, hábitos de lectura, etc.

Si bien se supone que estos componentes podrían ser parcialmente modificados por el contacto sostenido con una comunidad escolar específica, no es menos cierto que el carácter y la identidad de dicha comunidad escolar pueden tomar su forma a partir de aquéllos. Investigar las posibles dinámicas entre estos dos componentes según las condiciones institucionales y la historia de las escuelas parece promisorio, porque apunta directamente a la posibilidad que la pertenencia a una comunidad escolar tiene de modificar prejuicios, atavismos y disposiciones perjudiciales para la calidad y la equidad de los aprendizajes.

iii) En el caso de México, finalmente, la dimensión política del entorno es particularmente importante, teniendo en cuenta la influencia que el Sindicato Magisterial tiene no sólo en el gobierno del sistema educativo, sino en la forma como operan las escuelas.

### 3. Implicaciones para la política educativa

#### 3.1. Nuevas propuestas de política en México

Por lo general, las políticas educativas no están guiadas por teorías sólidas sino por hipótesis puntuales, algunas con fundamento teórico y otras derivadas de una mezcla de conocimiento práctico y pre-conceptos. Al mismo tiempo, las consideraciones sobre la viabilidad de las alternativas suelen llevar a descartar aquellas más alejadas del *status quo*. A esto se agrega que las necesidades y los tiempos políticos imponen a las decisiones una urgencia que no conoce el campo científico.

Por otra parte, las características propias del proceso de implementación de las políticas, en particular las posibilidades de control por parte de la autoridad, favorecen que las propuestas se centren en los factores más fácilmente manipulables, típicamente los recursos materiales y la normatividad. Sin embargo, como muestra la corriente de Desarrollo Organizacional, los aspectos más relevantes para el éxito de las políticas podrían ser aquellos sobre los cuales la autoridad tiene menos posibilidades de control, en particular la dimensión motivacional de los agentes. Es en este aspecto, para el cual las políticas podrían a lo sumo representar condiciones habilitantes o restrictivas pero nunca determinantes, donde el enfoque sociológico tiene mayores posibilidades de realizar un aporte significativo.

La mayor parte de la historia de las políticas educativas en México ha estado signada por un esfuerzo sostenido de expansión de la cobertura, lo cual (junto con la desaceleración del crecimiento poblacional) ha redundado en la práctica universalización del ingreso a primaria en los últimos años<sup>187</sup>. La preocupación por los problemas de calidad y equidad de los resultados educativos es mucho más reciente y, como hemos visto, implica un enfoque mucho más diversificado y complejo del problema.

Esto ha dado lugar a políticas de corte y alcance diverso a nivel federal, la mayor parte de las cuales han logrado una continuidad que trasciende los períodos sexenales. El marco general de estas políticas es el proceso de “federalización” (una tímida descentralización a nivel de los estados) consagrado en el Acuerdo Nacional para la

---

<sup>187</sup> Esta “universalización”, sin embargo, aún adolece de numerosas debilidades: entre la población indígena existen elevados porcentajes de inasistencia; no se puede retener a todos los alumnos que ingresan; tampoco se puede garantizar que a todos los alumnos se les impartan todos los días y horas de clase que se deben tener, bajo condiciones de infraestructura mínimas.

Modernización de la Educación Básica de 1992 y la Ley General de Educación de 1993<sup>188</sup>.

Dentro de este marco, las políticas orientadas hacia la mejora en la calidad de la educación en los últimos años han enfatizado algunos aspectos materiales y tecnológicos del proceso educativo así como la capacitación de los docentes y, más recientemente, la gestión de las escuelas. Los programas más destacados en este sentido han sido Carrera Magisterial, el Programa Nacional de Lectura, Enciclomedia, y Escuelas de Calidad.

Con excepción de este último, no se cuenta con evaluaciones globales del impacto de estas iniciativas sobre la calidad de los aprendizajes, lo cual es inquietante cuando se considera la gran inversión que representan<sup>189</sup>. Si bien puede pensarse que algunos de estos programas han mejorado las condiciones del proceso de escolarización, considero que en lo que concierne a la calidad de los resultados educativos su impacto ha sido, a lo sumo, marginal.

Lo anterior ha llevado al surgimiento de posiciones, dentro de las propias autoridades educativas, que apuestan por un cambio profundo en el diseño institucional del sistema. El eje básico de esta propuesta es una reforma que profundice el proceso de descentralización y otorgue mayor autonomía a las escuelas; sus fundamentos son similares a los expuestos en el capítulo IV de este trabajo. Actualmente el nivel de concreción de estas propuestas es bajo, lo cual representa una oportunidad para debatir qué tipo de diseño sería el más adecuado para la realidad mexicana, sin recurrir a fórmulas probadas en otros contextos y cuyo éxito, como hemos visto, está lejos de haber sido demostrado.

La autonomía debe complementarse necesariamente con evaluación y rendición de cuentas. Una evaluación adecuada de los procesos y resultados educativos, sujeta a estándares, es imprescindible para que los actores involucrados (desde la autoridad central hasta las propias escuelas) puedan conocer el grado de alcance de los objetivos, así como detectar problemas y formular estrategias informadas en los niveles correspondientes. Simultáneamente, un mecanismo eficiente de rendición de cuentas

---

<sup>188</sup> Si bien, como hemos visto, es posible postular una relación entre descentralización y calidad, lo cierto es que este proceso estuvo motivado principalmente por razones administrativas, presupuestarias, y políticas. Por otra parte, este proceso está muy lejos de completarse incluso a nivel estatal y ha presentado nuevos problemas de gestión, lo cual hace que se pierda la posibilidad de atribuirle algún tipo de impacto en la calidad.

<sup>189</sup> En algunos casos, como el de Carrera Magisterial, existe la convicción generalizada de que su impacto ha sido nulo, dado que los objetivos del programa se han pervertido durante su implementación, pasando de un sistema de incentivos docentes a uno de prestaciones sociales parcialmente controlado por los intereses sindicales (Navarro 2006: 13).

proveería los estímulos necesarios para garantizar la eficacia y eficiencia de estos procesos.

La tríada Autonomía-Evaluación-Rendición de Cuentas resulta atractiva porque se basa en supuestos que actualmente forman parte del “sentido común” de una gran parte de los sectores académicos dominantes y que son, básicamente, los del neo-institucionalismo en economía, la gobernanza, y la Nueva Gestión Pública. No obstante, hay que considerar que toda reforma tiene lugar en un contexto determinado (cultural, económico, social), y que su forma de implementación influye sobre las expectativas y las respuestas de los actores. Por tanto, es necesario examinar las condiciones concretas de la realidad mexicana y los escenarios posibles de implementación para juzgar la viabilidad de este tipo de propuestas, así como detectar eventuales focos de riesgo.

Examinemos brevemente las propuestas más específicas formuladas para México. Una primera posición, que podría denominarse “radical”, es la formulada por Andere (2006). Este adjetivo responde al papel que el autor le da a la competencia entre escuelas por la captación de alumnos, recursos, y maestros. El autor postula que debe promoverse un sistema educativo lo más abierto posible, que maximice la posibilidad de elección de los actores, en particular de las familias, respecto a dónde enviar a sus hijos a estudiar, y las escuelas compitan por atraer a los alumnos que quieren. Dicha competencia supone otorgar a las escuelas poder sobre sus formas de dirección, las formas de aplicación de los programas, y sus métodos de enseñanza.

En el fondo la propuesta no es nueva y es susceptible al menos de tres grandes críticas: i) la primera tiene que ver con la escasa factibilidad de un proyecto así dados los equilibrios políticos actuales del sistema educativo; ii) la segunda remite al hecho de que no existen pruebas decisivas que muestren que los sistemas basados en la competencia mejoren la calidad de los resultados educativos; iii) la última es que prácticamente no se trata el tema de la equidad; se aduce que la autoridad central debería buscar mecanismos compensatorios a la desigualdad de oportunidades educativas, pero no se realiza un análisis serio de las consecuencias que un sistema como éste podría tener para la distribución de dichas oportunidades.

Un tratamiento más general, pero con miras más amplias y un conocimiento más acabado de la realidad del sistema educativo mexicano, lo representan las propuestas coordinadas por Patrinos, Miranda y Mota (2007), a raíz de un trabajo del primero sobre los factores asociados a la calidad de los aprendizajes en secundaria. El hincapié está

puesto en el vínculo entre la autonomía y la eficacia escolar (supuesto un adecuado sistema de evaluación y rendición de cuentas).

Los resultados de la investigación de Patrinos (basados en la muestra para México de la ronda 2003 del PISA) muestran que las escuelas privadas tendrían mejores resultados que las públicas; que los factores escolares que más inciden sobre los aprendizajes son la moral docente, la relación entre profesores y alumnos, y el clima escolar; que las prácticas pedagógicas creativas tienen mejores resultados; y que el involucramiento de los padres con el aprendizaje también incrementa la calidad (Patrinos 2007: 206). Desde aquí el autor da un gran salto para afirmar que la tríada autonomía-evaluación-rendición de cuentas ayudará a mejorar la calidad de la educación y los resultados del aprendizaje (2007: 22).

El argumento esgrimido es que la autonomía permite el empoderamiento de los profesores, y a partir de ahí, una mejora en el clima organizacional. En mi opinión, una hipótesis de este tipo exige investigaciones más detalladas sobre los procesos que inciden en la construcción del clima escolar, así como de algunas consecuencias no deseadas que podría tener la autonomía de las escuelas (por ejemplo, el incremento del malestar docente, en especial si se cuenta con un cuerpo magisterial reacio a asumir mayores responsabilidades). Por otra parte, contrariamente a lo que resulta de los análisis de Patrinos para secundaria, en México se ha mostrado que los efectos del clima sobre la calidad de la educación primaria están lejos de ser contundentes.

Algo similar podría afirmarse respecto de la participación de los padres y el uso de métodos de enseñanza creativos, flexibles, y basados en problemas de la vida real. No es claro cómo la autonomía podría incidir en estas prácticas, al menos directamente. De hecho en cualquier sistema educativo, por centralizado y burocratizado que sea, existen escuelas donde los padres tienen un alto nivel de participación en el funcionamiento de la escuela, y de apoyo a los procesos académicos de sus hijos. También existen maestros creativos y eficaces en todos los sistemas. Estas características del trabajo escolar podrían depender más de condiciones sociales y culturales en el entorno de las escuelas, que de los arreglos institucionales.

Miranda, por su parte, destaca la importancia de fortalecer aspectos básicos que, junto a algunos de los que se ha señalado en este trabajo, constituyen condiciones mínimas para la mejora del sistema educativo, sean cuales sean las reformas propuestas. A grandes rasgos, el autor señala la necesidad de fortalecer la infraestructura escolar, los materiales de lectura, de implementar una reforma curricular,

mecanismos adecuados de evaluación, y formación permanente de los maestros. También enfatiza los aspectos de gestión y capital social de las escuelas. En este sentido, su propuesta coincide con los resultados de la presente investigación: existen condiciones mínimas que el sistema educativo mexicano no logra reunir aún, en particular al educar a los alumnos más pobres, que de no mejorarse se convertirán en el talón de Aquiles de cualquier reforma institucional, por cuidadosos que sean su diseño e implementación.

Esto no se convierte, sin embargo, en una justificación para que el autor no apueste por una reforma institucional. Su diagnóstico sobre la situación de las escuelas mexicanas es claro y no podría ser más acertado: las condiciones institucionales en que se desempeñan les impiden afrontar los retos de una enseñanza diversa y adaptada a las condiciones de vida de una sociedad cada vez más compleja y dinámica. Las organizaciones y personas están aisladas, y en general carecen de medios e iniciativa para educar con calidad y equidad (Miranda 2007: 124). A partir de investigaciones centradas en “buenas prácticas” (que destacan la importancia de la cooperación, el compromiso y la actualización de los docentes, el cuidado de los alumnos, la evaluación permanente, y la existencia de propósitos claros), Miranda propone su generalización para mejorar la calidad, suponiendo que se hayan garantizado las condiciones básicas de funcionamiento de las escuelas. Dicha generalización requeriría de escuelas empoderadas, que asumieran un compromiso con la sociedad, y que dispusieran de la flexibilidad necesaria para adaptar su práctica a las necesidades de su entorno.

Lo interesante de esta propuesta es el énfasis en las condiciones necesarias para que un sistema de escuelas más autónomo no condujera a un mayor aislamiento, descontrol, e inequidad de las prácticas educativas. Dichas condiciones incluyen un orden institucional claro, la fijación de estándares precisos y la evaluación permanente de su cumplimiento, un sistema efectivo de rendición de cuentas, y un adecuado sistema de asesoría y capacitación para las escuelas en diversas áreas.

Sin dejar de reiterar mi acuerdo general con esta propuesta, sería deseable avanzar en la especificación de algunos puntos, en particular en lo que refiere al establecimiento de una estructura institucional de estímulos para los diferentes actores (tanto materiales como simbólicos) que presionen para el cumplimiento de los estándares. Profundizar en este aspecto mostraría la necesidad de contar con elementos teóricos más sólidos que cierren la brecha entre las propuestas de una arquitectura institucional y las disposiciones, rutinas y significados de los actores respecto de su trabajo.

En síntesis, es necesario recordar que la autonomía sería apenas una condición para el mejoramiento de la calidad educativa. La evaluación y la rendición de cuentas serían otras tantas condiciones necesarias pero no suficientes, dado que muchos de los factores que muestran asociación con los aprendizajes no están directamente relacionados con estos aspectos.

Creo también fundamental repensar estos componentes de la reforma institucional del sistema educativo a la luz de las teorías de la reproducción, para evitar caer así en sesgos culturales que podrían pasar desapercibidos. La estructura social es algo más que una distribución desigual de recursos: implica una distribución desigual de formas de ver el mundo, y en particular, de capacidades para aprovechar las reformas del sistema. El funcionamiento de cualquier reforma depende estrechamente de estas condiciones iniciales. Si no se piensan las reformas desde estas diferencias culturales (que seguramente incidirán en las formas de participación, exigencia de cuentas, y en las formas de resolver los inevitables conflictos a nivel escolar), se corre el riesgo de modificar únicamente los mecanismos de reproducción de las desigualdades y la ineficacia del sistema, sin ocasionar un gran cambio en estos fenómenos. En el siguiente apartado desarrollo esta idea con mayor detalle.

### ***3.2. El desafío de la autonomía: cultura y sociedad***

La cultura asociada a las posiciones de clase, condicionada por procesos políticos y sociales, incluye formas de entender la autoridad y la participación que pueden incidir fuertemente en la forma como funcionen las relaciones entre escuelas autónomas y comunidades participativas. Me interesa destacar especialmente la desigual distribución de disposiciones y motivaciones proclives a la participación democrática.

Las propuestas de autonomía tienen un sesgo claramente “moderno”: son portadoras de una ideología liberal-democrática, fundada en valores universalistas. Cuando se piensa en la cultura latinoamericana, no obstante, es obligatorio dudar del arraigo de estos valores y actitudes. Nuestra cultura presenta rasgos de autoritarismo más marcados que en el primer mundo, resultado de la forma como se han construido los estados nacionales y se han legitimado las relaciones de dominación en los ámbitos de la producción, la política, e incluso de la familia. En el caso de México este fenómeno es particularmente ostensible: el autoritarismo se manifiesta cotidianamente en la política nacional y local, en las relaciones de género, o en el trato con cualquier tipo de autoridad. El sistema educativo no escapa a esta tendencia.



En tanto fenómeno cultural, el autoritarismo podría entenderse como un *habitus*: formas de percibir y hacer que condicionan las relaciones entre los actores, y que dan lugar a formas particulares de institucionalización. El *habitus* autoritario se caracterizaría por una minimización de la conciencia de los derechos y la voz de los dominados, y una tendencia a naturalizar la arbitrariedad y el abuso de poder por parte de la autoridad.

Supongamos que este *habitus* se distribuye desigualmente a lo largo del territorio nacional. En culturas donde este *habitus* sea dominante (los contextos rurales, por ejemplo), las propuestas de autonomía podrían sufrir importantes desviaciones, producto de la captura de las instancias de participación por intereses ajenos a lo educativo. Podrían existir dificultades para la resolución de conflictos a través de los canales institucionales, y en la aceptación de decisiones adversas como parte normal de los procesos participativos.

A lo anterior debe agregarse el hecho de que no todas las culturas nacionales o locales son igualmente proclives a la acción colectiva. Las propuestas de autonomía escolar parecen suponer que existe una demanda insatisfecha de participación por parte de las familias, o que las nuevas instituciones fomentarán esta demanda. Sin embargo, no está claro que exista esta demanda o que se pueda fomentar abriendo espacios de participación y decisión<sup>190</sup>.

Además de las dificultades que puede experimentar el vínculo entre escuelas y familias derivadas de estas características, se cuentan otras relacionadas con la desigual distribución de la capacidad de evaluación y exigencia de cuentas en la sociedad. Los bienes educativos son “post-experienciales”, en el sentido propuesto por Weimer y Vining (1992, citado en Bazúa 2005). Esto significa que la calidad de la educación que se recibe no se conoce inmediatamente (como cuando se compran frutas), sino hasta después de transcurrido cierto período. Además, en el caso de la educación no puede determinarse con exactitud, para cada alumno, qué parte del resultado educativo se atribuye a la

---

<sup>190</sup> El participacionismo presupone la existencia empírica de colectividades que podrían no existir. Podría no haber suficientes niveles de motivación para involucrarse en aspectos educativos; las “comunidades locales” podrían ser sólo una idea académica (Rose 1996: 336). Las formas de gobierno suponen cierto tipo de sujetos, pero estos no necesariamente están dados – como cree el liberalismo clásico – sino que son el fruto de una construcción política (Burchell 1993: 270 y SS.). La cultura norteamericana – como observara Tocqueville – muestra elevados niveles de asociacionismo, el cual constituye además una forma de socialización política. En otras culturas, los grupos significativos se constituyen a partir de vínculos “fuertes”, basados en lazos familiares; no existe una tendencia marcada a participar en procesos colectivos en defensa de intereses colectivos. Esta característica depende de factores culturales pero también de la larga historia de centralización política en México. Si consideramos la escasa injerencia que las familias han tenido históricamente en el ámbito educativo, y el hábito resultante de dejar las decisiones al poder central, podemos imaginar lo difícil que resultará motivar su participación.



escuela y qué parte puede ser atribuida al individuo y su esfuerzo. En este tipo de situaciones las familias y los alumnos están en desventaja, ya que podrían percatarse demasiado tarde de que sus hijos han aprendido poco, y la responsabilidad siempre podría achacárseles a los propios niños.

La solución que se ofrece más comúnmente para los problemas de información en las propuestas de autonomía es que las escuelas rindan cuentas a través de algún mecanismo estandarizado de medición de aprendizajes. Esta estrategia es tentadora debido a que supone entregar información objetiva a las familias para que estas adopten las medidas correspondientes.

No obstante, pueden formularse diversas críticas<sup>191</sup>, de las que se destacan los problemas de equidad asociados a la distribución social de las capacidades de manejo de información. Es razonable pensar que, cuanto más complejas las pruebas y los informes resultantes (es decir, cuanto más precisa y válida la información), mayores dificultades encontrarán las familias de bajo capital cultural para decidir correctamente.

Además, el capital cultural se asocia a la capacidad de objetivar y expresar adecuadamente las preferencias. Sea que se trate de comparar los antecedentes de docentes y profesores, de decidir qué materiales comprar, o de evaluar la pertinencia de un proyecto pedagógico, las familias de bajo capital cultural estarán en desventaja frente a las más educadas – aún cuando estuvieran igualmente dispuestas a participar. No solamente será más costoso en términos subjetivos y de tiempo el arribar a decisiones ajustadas a sus preferencias, sino que también será más difícil la objetivación de las propias preferencias. Es probable que, en estas condiciones, las comunidades menos educadas tiendan a delegar *de facto* a los docentes las decisiones que les conciernen.

En resumen, una autonomía eficaz supone la existencia generalizada de valores democráticos, criterios universalistas de decisión, disposiciones a participar en asuntos colectivos, y una arraigada conciencia de los derechos. Además, supone la existencia del volumen adecuado de capital cultural para evaluar información, reconocer y expresar preferencias, planificar y argumentar. Este tipo de orientaciones se ajusta adecuadamente sólo a ciertos tipos sociales, condicionados por la pertenencia de clase.

---

<sup>191</sup> Suele señalarse que las escuelas, sabiendo que van a ser evaluadas en función de su resultado en las pruebas, tendrán un incentivo para dedicar mucho tiempo de enseñanza a entrenar a los alumnos para responder correctamente los ítems “tipo” de dichas pruebas. Esto podría ir en detrimento de un aprendizaje creativo, basado en habilidades y en la capacidad de plantear y resolver problemas nuevos – como se reclama en el contexto de la “sociedad del conocimiento”.

En nuestra región, estas orientaciones no deben suponerse de antemano. Sin embargo, esto no significa que dichas disposiciones no puedan desarrollarse. Incluso podría pensarse que las propias escuelas funcionarían como agentes que incrementarían el capital cultural de las familias, en forma sinérgica con la enseñanza de sus alumnos<sup>192</sup>. De esta forma, no sólo se incrementaría el capital social de la escuela y los apoyos disponibles, sino también el respaldo al proceso de escolarización de los alumnos.

Pero una propuesta así implicaría la existencia de otro tipo de escuelas, no solamente en su nivel de autonomía, sino también en el grado de compromiso de su equipo docente, y en su disposición y capacidad de adaptarse sin prejuicios culturales a realidades sociales diferentes. Tal como se afirmó en la sección anterior, estas disposiciones y capacidades de los agentes educativos podrían ser los factores cruciales en el desarrollo de la eficacia.

Creo de interés analizar críticamente, a la luz de las consideraciones de los apartados anteriores, el único programa educativo en México que ha apostado a fomentar un cierto grado de autonomía escolar: el Programa Escuelas de Calidad. Mi impresión es que esta crítica puede resultar provechosa para ampliar las perspectivas de éxito futuro de estas iniciativas.

### **3.3. El Programa Escuelas de Calidad (PEC): evaluación y crítica**

El PEC es un programa federal iniciado en el ciclo escolar 2001-2002. En el momento que se escribe este trabajo el programa ha sido extendido a más de 37,000 escuelas. El Programa se fundamenta en la necesidad de reformar la gestión del sistema educativo mediante la ampliación de los márgenes de autonomía y responsabilidad de las escuelas, fomentando la elaboración de proyectos pedagógicos como forma de generar nuevas culturas organizacionales y formas de operación eficaces<sup>193</sup>.

Los tres ejes básicos de la estrategia son el cofinanciamiento, la participación social y la rendición de cuentas<sup>194</sup>. Las escuelas que deseen ingresar al programa deben

---

<sup>192</sup> Debo esta idea a una comunicación oral del Dr. Fernando Cortés, director de esta tesis.

<sup>193</sup> Entre estos factores de eficacia se incluyen la evaluación externa y la retroalimentación, la formación continua, la capacidad de liderazgo de los directivos, la vinculación real entre los actores educativos, la flexibilidad de los modelos pedagógicos, así como adecuadas condiciones de infraestructura y equipamiento (SEP 2005: 25). Complementa esta visión de la escuela la constitución de una comunidad educativa comprometida e integrada, donde además de los educadores participen las familias y los propios alumnos.

<sup>194</sup> La estrategia principal del Programa consiste en la transferencia directa de recursos económicos a las escuelas (hasta \$50,000 -, más un fondo adicional dependiendo de los recursos que la escuela logre reunir por sí misma, el cual tampoco podrá exceder los \$50,000), a través de

realizar un ejercicio de planeación cuyos principales productos son proyectos escolares orientados a transformar la gestión, fomentando la iniciativa escolar y el trabajo colegiado.

¿Cuáles han sido los resultados del proyecto en términos de calidad del proceso y los resultados educativos? Las evaluaciones muestran que los progresos han sido, en el mejor de los casos, modestos. Existen numerosos reportes nacionales basados en análisis exhaustivos de datos, provenientes de múltiples diseños y técnicas de investigación (Loera 2005; Loera y Cázares 2005; Loera *et al.* 2005a, 2005b, 2005c, 2006a, 2006b).

De forma similar a lo observado en evaluaciones de reformas para otros países latinoamericanos, se observan cambios positivos en algunos indicadores del proceso escolar, particularmente en lo vinculado a la gestión y la práctica pedagógica. En las escuelas más pobres, por ejemplo, es donde se han detectado mayores cambios en la gestión. Sin embargo, también se observan disminuciones en algunos indicadores clave: la calidad del proyecto escolar (Loera *et al.* 2005a: 42, 43), y la mayor parte de los indicadores de clima organizacional (2005a: 77). También se detecta una inmovilidad en los indicadores de clima de aula<sup>195</sup>.

Las escuelas menos pobres, por otra parte, serían las que mayores mejoras habrían tenido en la práctica pedagógica. No obstante, los principales indicadores de práctica pedagógica no habrían sufrido cambios significativos (Loera *et al.* 2005c). Se

---

un sistema de fideicomisos federales y estatales. La transferencia se realiza a una cuenta bancaria escolar cuyos titulares son el director y un padre de familia electo por el Consejo Escolar de Participación Social. Dichos recursos no podrán ser utilizados en calidad de estímulos económicos o sobresueldos a maestros o empleados.

<sup>195</sup> Muchos de estos resultados, sin embargo, pueden ponerse razonablemente en duda. Si bien aquí no puede discutirse el tema en profundidad, me interesa destacar algunas debilidades que ponen en duda la validez de los resultados de la evaluación. En primer lugar, están los problemas de inferencia: es imposible atribuir los cambios observados al Programa. Esto se debe a la auto-selección de las escuelas en el Programa, así como a la ausencia de grupo de control en la evaluación. No se puede, por lo tanto, juzgar sobre la validez de hipótesis alternativas.

Otros problemas metodológicos más específicos son: i) validez de los indicadores, que supuestamente refieren a prácticas, pero en realidad están registrando actitudes, expectativas y decepciones; ii) problemas de validez derivados del bajo número de ítems para observar conceptos complejos; iii) problemas de confiabilidad evidenciados en los grandes cambios que muchos de estos indicadores experimentan de un año a otro, siguiendo un patrón irregular.

Existen, asimismo, múltiples debilidades en la presentación de la información: i) en general existe cierto desorden y desprolijidad en la presentación de los datos y su análisis; ii) en ocasiones no se reportan niveles de significación de las diferencias observadas entre escuelas o entre períodos; iii) tampoco en los análisis de regresión queda claro qué controles se utilizan para estimar los coeficientes.

Finalmente, creo que debe señalarse la falta de teorías sólidas en gran parte del análisis. Creo que en muchas ocasiones, el análisis no pasa de generalizaciones empíricas y que, por eso mismo, no logra explicar los mecanismos de impacto del Programa.

observó además que la participación social no mejoró y en algunos aspectos disminuyó. También se observó una tendencia negativa en las percepciones sobre el desempeño institucional, lo que podría indicar un proceso esperable de desencanto relacionado con las elevadas expectativas iniciales.

Los aprendizajes, por su parte, muestran cambios marginales. El único aspecto positivo es que existiría una mejora significativa en el aprendizaje de matemáticas de tercer grado, en el grupo de escuelas de nivel socioeconómico más bajo.

Esto no es de extrañar, ya que la propia evaluación del PEC sostiene que el programa no ha modificado la mayor parte de los factores asociados a los aprendizajes identificados en la investigación (Loera y Cázares 2005: 40), relacionados fundamentalmente con el ambiente educativo en el hogar y la práctica pedagógica, y en particular, como ya se mencionó, la motivación y comunicación de expectativas a los alumnos, la calidez en las relaciones, y el aprendizaje participativo y activo.

Sería conveniente, frente a estos resultados, atender algunas de las críticas que han recibido el diseño y la implementación del Programa. Andere (2006), por ejemplo, ataca al PEC aduciendo que carece de un soporte teórico-empírico sólido. Creo que lo que mejor ejemplifica esto es la falta de claridad en el vínculo entre los proyectos escolares, la participación social, y la modificación del clima de trabajo y las prácticas de los docentes. Hay un conjunto de supuestos infundados por los cuales se cree que la concentración en un proyecto escolar hará surgir comunidades académicas comprometidas y padres que brinden su apoyo. El autor aduce además que en realidad el PEC no otorga mayor autonomía a las escuelas porque todos sus componentes (definición de los objetivos, fijación de estándares) están centralizados<sup>196</sup>. Tampoco existe, para este autor, un sistema de incentivos claro, componente fundamental para cambiar las prácticas institucionalizadas.

---

<sup>196</sup> Dos ejemplos ilustran claramente la persistencia de una voluntad centralizadora. Para “apoyar” la realización de los proyectos escolares se entregan las escuelas voluminosos documentos con múltiples especificaciones. Si bien en principio esto puede valorarse positivamente debido a que orienta a los educadores, también puede resultar una sobrecarga del trabajo de maestros y directores. Podríamos estar asistiendo a una manifestación de desconfianza de las autoridades educativas respecto de la capacidad profesional de los docentes, que restringe la flexibilidad buscada en las escuelas. La realización de los proyectos escolares terminaría convirtiéndose en un requisito burocrático más, que obstaculiza la emergencia de una verdadera autonomía.

Otro límite a la autonomía es el establecimiento de límites a la forma como pueden distribuirse los recursos otorgados, fijando entre 50% y 70% el porcentaje mínimo que las escuelas deberán asignar a infraestructura (dependiendo de su antigüedad en el Programa), dejando el resto para la compra de equipo, textos, materiales, así como de otros componentes – por ejemplo capacitación de los maestros.

Tal vez la falta de resultados haya presionado para que se realizaran estudios de caso orientados a identificar “buenas prácticas” en las escuelas que habían experimentado grandes mejoras en sus niveles de aprendizaje. Si bien ya he manifestado mis críticas con respecto a esta estrategia, existen hallazgos atendibles.

En primer lugar, se halló que no existe un único modelo o patrón en el proceso de implementación del programa en las escuelas exitosas. Estos caminos dependen de experiencias particulares de los maestros y las escuelas, es decir, de su historia. En ciertos casos el liderazgo del director parece decisivo, pero en otros el liderazgo puede no ser del director: se alterna según las tareas, o se distribuye en un colectivo docente integrado. La misma diversidad se encontró respecto de los mecanismos de autoevaluación de la escuela (colectivos, individuales, más o menos formales) o del establecimiento de relaciones positivas con las familias.

Sin embargo, existen elementos comunes. En particular, el factor que parece decisivo es la existencia de un equipo docente integrado, comprometido, altamente motivado y convencido de su capacidad para hacer una diferencias, pero que al mismo tiempo cuestiona sus prácticas y se capacita permanentemente para la tarea; un colectivo docente que es capaz de imprimir un perfil de gestión claro y unificar criterios de práctica.

El problema es que no puede conocerse hasta qué punto es el PEC el que ha influido sobre la conformación de estos equipos, o es sólo en las escuelas donde previamente existen estos equipos en las que puede aprovecharse el impulso que representa el PEC. A mi juicio, la realidad se aproxima más al segundo de estos enunciados. Las escuelas, como organizaciones estructuradas de acuerdo a definiciones de la situación y rutinas prácticas, constituyen una fuente de resistencia a las modificaciones que intentan imponérsele externamente. Esto puede deberse a que existen patrones recurrentes de conducta que están estructurados por las características de situaciones específicas y las rutinas que los agentes han desarrollado frente a ellas (resistencia “desde abajo”), o a que el resto de las relaciones con el entorno se mantienen incambiadas (resistencia “desde arriba”).

La resistencia desde abajo supone que las estructuras informales de relaciones y decisiones institucionalizan un conjunto de expectativas y prácticas compartidas por los maestros que, lejos de cambiar con los estímulos externos, pueden modificar, adaptar o neutralizar los componentes de los programas. La resistencia desde arriba implica que si bien el PEC representa un cambio en el entorno de las escuelas, es sólo un pequeño cambio que no modifica el grueso de las relaciones entre éstas y su ambiente

institucional. Dado que la idea que subyace al PEC es extenderse y convertirse en un modelo de reorganización de las instituciones del sistema educativo – y suponiendo que esto es factible – es fundamental atender al primer tipo de resistencia, probablemente mucho más difícil de vencer en el corto plazo<sup>197</sup>.

El punto ciego que aparece recurrentemente en las políticas y su implementación es el factor motivacional de los educadores y, en especial, las bases de esta motivación y la forma como puede estructurarse en un trabajo colectivo eficaz. También es el punto ciego de las investigaciones sobre eficacia, porque si bien muestran un conjunto de factores asociados a la calidad, dicen poco acerca de las condiciones de su aparición. ¿De qué depende, por ejemplo, que se conforme un equipo docente integrado, profesionalizado, y altamente motivado?

Volvemos, entonces, a un señalamiento fundamental: la eficacia de las escuelas ha de concebirse como algo más que la aplicación correcta de recetas sobre la gestión y la práctica pedagógica, siendo necesario considerar los elementos subjetivos de la acción. La motivación, creatividad, compromiso y capacidad de adaptación de los docentes serían fundamentales para lograr mejorar los aprendizajes en todas las escuelas, especialmente en las de contexto sociocultural más desfavorable. Asimismo, estos factores serían indispensables para el éxito de cualquier programa: no su resultado, sino su condición *sine qua non*.

Dos grandes incógnitas permanecen abiertas, por lo tanto, y apuntan al corazón de las teorías sobre la organización escolar y la eficacia. ¿De qué dependen estos factores? ¿Hasta qué punto podrían ser influidos por la reestructuración del sistema?

### **3.4. Límites de las políticas**

En una crítica a las propuestas de gestión basada en las escuelas, Fullan argumenta que no puede esperarse que los cambios estructurales mejoren por sí solos

---

<sup>197</sup> Una de las formas más elaboradas de resistencia organizacional es la “racionalización de los mitos”, como establecieron hace ya 30 años Meyer y Rowan (1977). Bajo una perspectiva neo-institucional (sociológica) de las organizaciones, la adaptación de innovaciones en el entorno no se realiza tanto por una evaluación racional de sus ventajas para cumplir con los objetivos, sino como una forma de legitimación frente a un entorno que normativamente exige cambios. Los componentes del Programa, de esta forma, podrían adoptarse de forma ritual o burocrática, sin que tuvieran consecuencias en las prácticas concretas de enseñanza. Dos elementos favorecerían este tipo de adopción ritual, uno propio de la “estructura informal” de las escuelas, y otro relacionado con las reglas del Programa: la tradición de la autoridad profesional de cada maestro frente a su grupo (junto con su consagración en espacios fuertemente separados), y el hecho de que la permanencia en el PEC no esté sujeta a los resultados de la escuela (esto es, la falta de incentivos claros para mejorar la calidad de los aprendizajes una vez que se ha ingresado al Programa).

los aprendizajes, sino que se requiere de transformaciones más profundas, de tipo cultural (Fullan 1999: 11). Tratándose de México, donde el magisterio ha sido socializado durante décadas en la centralización, la falta de iniciativa y la aversión al riesgo, un cambio de este tipo aparece como algo que sólo podría alcanzarse (eventualmente) en el largo plazo<sup>198</sup>. Tal como postula la teoría del Desarrollo Organizacional, este cambio en las actitudes de los educadores no podría ser provocado directamente a través de las políticas, sino que únicamente podrían proveerse ciertas condiciones institucionales para su surgimiento: básicamente, asunción de responsabilidades y participación en la toma de decisiones. Por lo demás, parece haber una fuerte dependencia de factores psicológicos y sico-sociales.

El liderazgo pedagógico, por ejemplo, supone un agente capaz de elaborar un diagnóstico preciso sobre los problemas de la escuela, así como de formular objetivos claros y proponer medios para alcanzarlos. Pero además, supone la capacidad de legitimar esta visión en la comunidad educativa, para lo cual deberá apoyarse en una legitimidad personal que le permita romper el tradicional espacio de autonomía docente para monitorear y guiar sus acciones. Esto implica habilidades de relación interpersonal, negociación y comunicación (distintos según el entorno sociocultural), atributos de tipo

---

<sup>198</sup> Considérese el reporte del INEE (2007) sobre las concepciones y prácticas docentes sobre la lectura. Allí se encontró que éstas están mucho más condicionadas por la familiaridad o la costumbre que por la reflexión pedagógica. Existe, en general, una baja adaptabilidad al tipo de alumnado, al grado o la modalidad educativa. Las prácticas tampoco se ven demasiado afectadas por las condiciones laborales o el clima organizacional. La mitad de los maestros no considera la experiencia laboral como un factor de aprendizaje, es decir, están conformes con lo que han aprendido en su formación normal. Una inmensa mayoría tiende a responsabilizar a las familias por los problemas de aprendizaje, pero al mismo tiempo reconocen no tener una capacitación adecuada a los problemas prácticos que surgen en la enseñanza.

Una perspectiva más amplia sugiere que existe un problema con la cultura magisterial en su conjunto. Este tema no ha sido estudiado sistemáticamente y existe una gran diversidad de tipos de maestro, no obstante lo cual algunos elementos permiten suponer que su cultura se caracteriza por bajas expectativas frente a los alumnos pobres, una tendencia a legitimar la desigualdad social, una débil cultura científica, un débil apego a los valores de la "alta cultura", aversión al riesgo, falta de iniciativa, espíritu de cuerpo, y defensa de derechos profesionales por encima de objetivos educativos.

Este fenómeno no es inmutable sino producto de una historia, de determinadas relaciones políticas dentro y fuera del sistema, de una estructura de clase y de la legitimación de ciertas instituciones formales e informales. Por eso creo que toda política orientada a modificar esta cultura debe ser crítica con respecto a sus posibilidades de éxito a corto plazo.

Cuando Andere (2006: 265) intenta encontrar una forma para modificar este tipo de actitudes (tomando como ejemplo el caso chileno), le confiere a la reforma institucional un poder que, en mi opinión, es excesivo. La relación entre las instituciones de gobierno y gestión de un sistema y la cultura dominante en el mismo es un tema suficientemente complejo como para justificar un mayor avance en la investigación.



carismático que no dependen de los arreglos institucionales ni pueden adquirirse fácilmente mediante cursos de capacitación.

Otros aspectos que parecen decisivos, como el compromiso profesional y la concentración de los educadores en los resultados, no necesariamente surgirán como resultado de la autonomía. Si bien puede suponerse que devolver atribuciones a los trabajadores tiende a mejorar su nivel de motivación (Argyris 1957: 181), esta energía no necesariamente se orientará a mejorar los aprendizajes. Además de una evaluación rigurosa y con consecuencias institucionales, se requiere de *ethos* colectivo de responsabilidad por los aprendizajes, un compromiso de los maestros con sus alumnos basado en una orientación valorativa y emotiva hacia la tarea. Y, fundamentalmente, de la creencia por parte de los maestros en que es posible hacer una diferencia.

En este punto, no es claro de qué manera la autonomía podría incidir sobre las expectativas sobre los aprendizajes de los alumnos. Dichas expectativas suelen estar construidas a partir de esquemas de percepción y valoración de la clase media, y tienden a minusvalorar las posibilidades de alumnos pobres, indígenas o rurales, etiquetándolos como “menos educables”. Los docentes naturalizan estas etiquetas como datos de la realidad, y sus actitudes a partir de ellas consagran la “desventaja” de los alumnos más alejados del patrón de la clase media (Muñoz Izquierdo, 1996b: 144 y SS.).

Este proceso de definición de la realidad, poco desarrollado en las teorías de la reproducción, podría constituir la base sustantiva de los fenómenos descritos por ellas. Hasta qué punto este proceso puede ser modificado por una reforma en la gestión, es una pregunta que debe permanecer abierta. En tanto se origina en pautas culturales hondamente arraigadas, resulta ingenuo pensar en la posibilidad de su transformación a mediano plazo. Sin embargo, estas pautas no son inmutables, sino que se activan y reestructuran durante la formación docente y en las propias escuelas. Es hacia esos ámbitos donde deberían encaminarse los esfuerzos por difundir nuevas convicciones respecto de la enseñanza.

Otro aspecto que difícilmente pueda ser influido por el diseño institucional es la dimensión afectiva del proceso de enseñanza. Las escuelas primarias son espacios donde las relaciones están fuertemente mediadas por orientaciones afectivas; la producción de conocimientos requiere de la interacción entre sujetos de diferente *status*: los alumnos son, antes que nada, niños. Además de instrucción, requieren de un entorno emocional que los haga sentir “queridos” – esto es, seguros y valorados. Un componente importante del rol docente es, por lo tanto, el cumplimiento de funciones similares a las



esperadas del padre o la madre, fuertemente particularistas. El rol docente, por lo tanto, no sólo implica un compromiso profesional (universalista), sino también emocional, con el destino de cada uno de sus alumnos. Es este componente el que impulsa a los docentes a trascender sus funciones burocráticas, en especial cuando el entorno socioeconómico o familiar amenaza la carrera escolar de los alumnos.

Esta sensibilidad a las características individuales se extiende a las relaciones entre los docentes. La posibilidad, por tanto, de que se constituya una comunidad académica eficaz no depende exclusivamente de los aspectos institucionales y técnicos de la práctica. Depende asimismo de las afinidades interpersonales, sustentadas en rasgos individuales imponderables.

¿Puede ser este un límite para las políticas educativas? Desde el neo-institucionalismo económico se argumentaría que las preferencias y motivaciones individuales son irrelevantes, en tanto se construya un sistema de incentivos y sanciones (preferiblemente materiales) por el cual los sujetos, que siempre buscan el bienestar, se comporten de la manera deseada. En esta investigación he expuesto argumentos teóricos y resultados empíricos que sostienen la idea de que, en lo que refiere a la educación, las orientaciones afectivas y motivacionales son muy importantes, y que esto debería suponer un cambio en la forma de considerar los sistemas de incentivos, así como el proceso de reforma del sistema.

### **3.5. La reforma revisitada**

A la luz de las consideraciones anteriores, considero conveniente revisar los componentes principales de las propuestas dominantes sobre reforma educativa.

#### Autonomía

Considérese, en primer lugar, la apuesta por dotar de autonomía a las escuelas. Todo hace pensar que en México, de darse algún día, este proceso deberá tener un carácter progresivo, dado el peso de las inercias centralistas. Además, la construcción de un sistema de apoyos para las escuelas del nuevo sistema (estrategias, centros y recursos de capacitación en diversas áreas; transformación de la supervisión; provisión de materiales educativos) también deberá realizarse progresivamente, atendiendo a las demandas específicas de los centros y a los problemas que surjan en el camino.

Lo anterior significa que si bien debe tenerse claro a dónde quiere llegarse en el proceso de devolución de autoridad, sería ilusorio intentar lograr estos objetivos en el

corto plazo. Una reforma demasiado radical corre grandes riesgos de fallar, no sólo por los aspectos técnicos sino también por la resistencia política que puede generar. En realidad, no estamos seguros de que ni los maestros ni las familias quieran tener mayor poder de decisión sobre el funcionamiento de las escuelas.

En este sentido, creo razonable apostar a la ampliación y corrección de la experiencia del PEC. El Programa ha demostrado que, bajo ciertas condiciones, es capaz de aprovechar y potenciar condiciones de eficacia previas de las escuelas para lograr mejoras en la gestión y posiblemente en los resultados. También se cuenta con un conocimiento relativamente amplio sobre los problemas que pueden presentarse, en particular los derivados de su centralización y burocratización, que deberían ser corregidos. Pero esto implica depositar una mayor confianza en las capacidades del cuerpo docente, lo que supone asumir un riesgo elevado; parece, sin embargo, la única forma de romper con el círculo vicioso del control burocrático de los procesos educativos.

Debe tenerse especial cuidado, por ejemplo, en la elaboración de estándares: deben ser lo suficientemente precisos como para poder ser útiles para los actores y al mismo tiempo fungir como referentes claros en los procesos de evaluación y rendición de cuentas. Considero que estos estándares no deberían estar referidos tanto a los procesos educativos como a los resultados: son las propias escuelas las que, dentro de sus condiciones específicas, deben buscar los procesos que consideren idóneos.

Otra observación es que la formulación de estándares debe tener en cuenta las diferencias en los contextos socioculturales de las escuelas: no pueden fijarse los mismos objetivos para escuelas que operan en condiciones distintas. Esto, sin embargo, no debe llevar a formular objetivos menos ambiciosos para las escuelas rurales y de contextos socioculturales más bajos. De alguna manera, estos estándares deberán ser más ambiciosos, pero necesariamente deben incorporar la noción de que para alcanzarlos es necesario un enfoque diferente de la educación, que tome en cuenta la especificidad cultural de las clases menos favorecidas.

Una vez que se hayan definido claramente los estándares educativos y que existan estructuras básicas de apoyo a las escuelas a partir de su propia demanda, podrán incorporarse progresivamente mayores grados de autonomía. Este proceso incluso debería darse de acuerdo a las capacidades logradas por cada escuela, y no a partir de un calendario pre-fijado o de reformas que obligatoriamente aplican a todos los centros. Para esto sería necesario profundizar la descentralización sobre las decisiones de autonomía llevándolas a un nivel sub-estatal.

Durante este proceso de devolución de autonomía creo que sería necesario distinguir dos etapas: i) inicialmente, deberían promoverse mayores niveles de autonomía *estratégica*, es decir, en lo referente a objetivos, énfasis y organización curriculares, estructuración de los grupos y organización del tiempo, actividades extra-curriculares, capacitación y auto-evaluación; ii) en una segunda etapa, debería promoverse la autonomía de las escuelas a nivel *administrativo*, fundamentalmente en lo que refiere a la contratación de directores y docentes, así como a formas de auto-financiamiento.

Resulta evidente que ambas etapas estarán marcadas por distintos desafíos: la primera, por la necesidad de asegurar a las escuelas los apoyos necesarios, fundamentalmente en términos de capacitación; la segunda, por las dificultades que entraña a nivel político. Esto último apunta directamente a un cambio de mayor envergadura que será necesario en el sistema educativo mexicano: el reconocimiento del conflicto como un elemento natural de su funcionamiento, y la búsqueda de instituciones adecuadas para procesarlo.

Este tema también aparece cuando se considera la participación social en las escuelas. El fracaso de los Consejos Escolares de Participación Social muestra que las reformas normativas, por sí solas, no crean las condiciones sociales necesarias para su cumplimiento. Si se pretende avanzar sustantivamente en la participación social a nivel escolar será necesario, en primer lugar, reconocer que la cultura y las condiciones de vida de las comunidades condicionan fuertemente sus posibilidades y modalidades de participación. Y en segundo lugar, deberá aceptarse que ésta participación traerá aparejado un incremento en el conflicto con los educadores, puesto que los intereses de ambas partes necesariamente son diferentes. Por ello es necesario idear instituciones de participación capaces de procesar estas tensiones sin desestimular o frustrar a los agentes.

Si las consideraciones anteriores son acertadas, las autoridades educativas deberán asumir el proceso de autonomización como un trayecto que hará emerger realidades muy distintas según el tipo de escuelas y de comunidades de que se trate. En algunas, las familias tendrán un gran poder de voz y de presión, mientras que en otras la mayor parte de las decisiones deberá ser asumida por los docentes frente a la falta de organización de las comunidades. También serán diferentes los niveles de conflicto y consenso, así como la capacidad de respuesta frente a los múltiples problemas planteados por las decisiones que deben tomarse en contextos de gran incertidumbre y carencias materiales o emocionales por parte de los alumnos. La autoridad educativa

deberá ser capaz de diseñar programas, organismos e instituciones flexibles, para responder adecuadamente a estas necesidades.

Más que grandes proyectos con un perfil definido y homogéneo, sería necesario construir una red de equipos de apoyo, de base local y con gran autonomía de decisión, con acceso a diversos recursos (desde balones de fútbol hasta asesores psicológicos y pedagógicos) y con capacidad de dirigirlos hacia las escuelas demandantes. Esto, por supuesto, supondría una reestructura radical en las funciones de los supervisores y de los Asesores Técnico Pedagógicos, así como en la forma de controlar y ejercer una parte del presupuesto destinado a la educación.

### Rendición de cuentas

Tal vez por su carácter central en las propuestas, la rendición de cuentas sería uno de los aspectos más complicados de construir, en términos técnicos y políticos. Además de estar centrada en los resultados, una rendición de cuentas integral debería articular un nuevo sistema de incentivos y sanciones dentro del sistema. El problema técnico en cuanto a los resultados es, fundamentalmente, el de su comunicación; el problema político del sistema de incentivos y sanciones es, básicamente, el de la distribución del poder de imponerlos. Si la rendición de cuentas no se acompaña de un sistema de sanciones será poco más que un espejo donde contemplar el fracaso de la reforma.

Estas sanciones deberían tener un carácter radical: los directores y maestros cuyos alumnos obtienen sistemáticamente resultados por debajo de sus posibilidades no deberían estar dando clases. Sus plazas deberían estar a disposición de la autoridad educativa. El problema es qué actores tendrían la última palabra sobre cuándo despedir a un docente o al director de la escuela. Dejarlo en manos de las familias puede ser, en muchas circunstancias, una oportunidad para que los docentes sean sancionados con base en criterios ajenos a lo educativo, apresurados, o incluso por enemistades interpersonales. Por otra parte, dejar esta decisión exclusivamente en manos de la autoridad educativa también entraña riesgos: ceder a la presión corporativa, incurrir en diversas formas de arbitrariedad y corrupción, etc.

El problema de la distribución del poder de sanción, como se ve, no es sencillo. Probablemente la solución más adecuada esté en crear un sistema de contrapesos, donde todos estos actores tengan una parte del poder de decisión. Se argumentará contra este tipo de medidas que son políticamente impracticables. Probablemente sea cierto, pero no por ello deja de ser verdad el hecho de que serían deseables y que, si no se

ponen en práctica, es porque el sistema educativo es rehén de grupos que anteponen sus intereses a los de la población a la que deberían servir.

Como alternativa, podría pensarse en otro tipo de incentivos. Si se trata de incentivos materiales, casi todos encontrarían la misma resistencia. Esto abre una oportunidad para explorar la efectividad de sistemas de incentivos simbólicos, probablemente menos eficaces pero seguramente menos costosos. Como hemos visto anteriormente, la gratificación que los agentes obtienen por su trabajo no reside únicamente en el salario o en la estabilidad laboral, sino también en el reconocimiento al esfuerzo y al logro. En las escuelas eficaces son las orientaciones normativas y afectivas al trabajo, no las instrumentales, las que predominan (Loera *et al.* 2006b: 89, 113).

Esto sugiere que idear formas de reconocer el trabajo de las buenas escuelas, y difundir ampliamente este reconocimiento, podría convertirse en un estímulo para muchas de ellas. A partir de los resultados de las evaluaciones en diferentes áreas (desde los aprendizajes en las asignaturas básicas hasta otros aspectos de la “educación para la vida”) sería deseable construir sistemas de reconocimiento que tuvieran amplia difusión, por ejemplo a través de certificaciones o premios. A partir de éstos, las buenas escuelas corroborarían su éxito y las familias tendrían un estímulo adicional para colaborar y participar. Las escuelas que no tuvieran resultados tan buenos, por su parte, podrían considerarlo un estímulo para mejorarlos.

### Evaluación

Aquí se vuelve fundamental el último pilar de las propuestas de reforma: la evaluación y su función, objeto, y forma de difusión. Actualmente en México existe un gran consenso sobre la necesidad de evaluar al sistema educativo. Los esfuerzos realizados en este sentido en la última década han sido plausibles y muestran progresos tangibles. No obstante, aún queda mucho por hacer, dado que hoy se corre el riesgo de, por una parte, evaluar en exceso, y por la otra, no evaluar lo suficiente.

Las pruebas EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativos) que realiza el INEE, con objetivo diagnóstico y base muestral, han probado ser un instrumento eficaz para conocer cómo está México en términos de resultados educativos. No obstante, en estas pruebas todavía subsisten deficiencias de diseño en los cuestionarios de contexto que las acompañan, las que de corregirse representarían un apoyo muy importante a la investigación educativa. También debe objetarse que los frecuentes cambios en el diseño

de los cuestionarios hacen que aún no se esté en condiciones de comparar resultados de distintos años, como forma de evaluar la evolución del sistema educativo.

Por su parte, las pruebas censales ENLACE han arrojado hasta ahora magros resultados a un costo muy elevado. Los resultados son magros por varias razones: las pruebas miden conocimientos y no habilidades, con lo que no se adecuan a los estándares actuales en evaluación; es fácil que se conviertan en un incentivo para que los maestros enseñen a responder los ítems de la propia prueba, pervirtiéndose así el proceso de enseñanza; y porque su difusión es escasa e, incluso para quienes tienen acceso a ella, los resultados son difíciles de interpretar y utilizar.

Las evaluaciones censales son imprescindibles, y deben implementarse periódicamente. Pero esto servirá de poco si el objetivo final es subir los datos a una página *web* y permitir que la sociedad contemple su fracaso en educar a sus hijos. La evaluación censal y la publicación de resultados por escuela y alumno sólo tiene sentido si las escuelas pueden tomar medidas para corregir su acción (lo cual supone que puedan acceder a los datos e interpretarlos correctamente, cosa que no siempre ocurre, y que tengan capacidades y autonomía para innovar); si permiten a los padres ejercer presión sobre estas escuelas (lo cual implica un adecuado sistema de rendición de cuentas, pero también capacidades de acceso y decodificación de la información); y si incentiva a la autoridad educativa a tomar medidas correctivas y de sanción (lo que supone anteponer el interés en la educación al interés en la estabilidad política, así como instituciones que le permitan ejercer efectivamente su autoridad).

Dado que las aristas políticas de este tema son demasiado agudas como para discutir las aquí, me interesa abordar los aspectos de difusión, que hacen a la recepción y decodificación de la información. En términos generales, creo contraproducente publicar *rankings* de escuelas basados en puntajes absolutos obtenidos en pruebas únicas. La evaluación de las escuelas necesita, como mínimo, realizarse en función de su valor agregado a los aprendizajes, lo que significa dos cosas: i) realizar dos pruebas, una al inicio del ciclo y otra al final; ii) reportar los puntajes como desviaciones respecto del promedio esperado para las escuelas y los alumnos en función de su posición sociocultural. Una observación adicional es que la publicación de estos resultados no debería utilizar los puntajes exactos de cada escuela, sino su posición en una serie de cuatro o cinco grupos. Éstos, además, no deberían representar únicamente un orden sino también ser susceptibles de una interpretación sustantiva, para lo cual debe evitarse la normalización de los puntajes, y referirlos a algún tipo de criterio absoluto.

En lo que concierne a la difusión de resultados, creo que debería hacerse un gran esfuerzo para que éstos lleguen a todos los hogares, pero que además lo hagan adecuadamente contextualizados y adaptados para que sean fácilmente comprendidos. Ello implicaría, además de simplificar la información, acompañarla de algún tipo de instructivo que indicara cómo interpretarla, y qué tipo de acciones pueden realizar los padres para intervenir en las áreas problemáticas. No sería necesario que éste esfuerzo apuntara a todas las familias: bastaría que se “focalizara”<sup>199</sup> en los hogares pobres y las comunidades con menores recursos para la organización.

Algo similar aplicaría para las escuelas, aunque aquí la información ofrecida debería ser más compleja y completa, para que los maestros pudieran utilizar estos resultados como un instrumento clave en sus procesos de auto-evaluación. Justamente a esto deberían apuntar los instructivos que se distribuyeran entre las escuelas acompañando los resultados: aclarar las formas de interpretación de los resultados y sugerir acciones para corregirlos.

Lo anterior no debe hacer perder de vista que, además de los aprendizajes, es necesario evaluar otro tipo de resultados<sup>200</sup> y, además de éstos, deben evaluarse los procesos. Sólo de esta forma se podrán tener herramientas para conocer qué aspectos de la operación del sistema están fallando o tienen debilidades.

Pero la responsabilidad por los resultados no puede recaer únicamente sobre las escuelas. Es necesario además evaluar a las restantes instancias del sistema educativo, en particular a las que tienen relación directa con las escuelas y están llamadas a apoyarlas en su tarea: básicamente, la supervisión y los organismos que se creen para proveer los recursos que aquéllas demanden. En esta dimensión de la evaluación en particular será muy importante considerar los juicios de los propios maestros.

---

<sup>199</sup> El entrecomillado alude a los elevados porcentajes de pobreza que se registran en México.

<sup>200</sup> El Estado tiene el derecho y la obligación de promover los valores propios de la modernidad, con la convicción de que representarán una mejora en la calidad de las relaciones sociales. Por lo tanto, deberían buscarse instrumentos para evaluar en qué medida la educación cumple con sus objetivos de socialización “moral”, al promover los valores humanistas de la democracia, el igualitarismo, la justicia y la tolerancia.

Asimismo, debería evaluarse cuál es el papel que la escuela está cumpliendo en la difusión de prácticas útiles para la vida individual y colectiva, como prevención de enfermedades y cuidado del medio ambiente. Esto no significa que todos estos contenidos deban ser incorporados a los programas oficiales. La “educación en valores” que pregonan los medios no sólo es un discurso contrario a la construcción de una sociedad plural, sino que también es un objetivo utópico. La tolerancia o el igualitarismo no se aprenden copiando cien veces frases en un pizarrón, sino a través de los ejemplos que los propios maestros dan en su práctica cotidiana. Las escuelas deben concentrarse en enseñar un currículo básico, pero la evaluación de estos otros aspectos podría arrojar una luz imprescindible sobre qué otras cosas están aprendiendo los alumnos a través de la interacción con sus maestros y compañeros.



Finalmente, es imprescindible evaluar los impactos de cada nuevo programa, lo cual requiere de diseños rigurosos de tipo cuasi-experimental. Hasta ahora, los grandes programas federales desarrollados en México no han sido evaluados de esta forma, ni siquiera el PEC.

### **3.6. Otras propuestas generales**

Las medidas anteriores, de todos modos, no podrán tener éxito si no se acompañan de políticas que subsanen carencias históricas del sistema. De éstas, algunas son más susceptibles de modificarse a corto plazo, mientras que en otras las probabilidades son menores.

En primer lugar, creo que haber demostrado la importancia de la estabilidad de los maestros en las escuelas, en especial en aquellas de menor nivel sociocultural. Éste debería ser un objetivo prioritario para una política educativa, para cuya consecución sería necesario un sistema de incentivos que privilegie la estabilidad, y tal vez un régimen distinto de titularidad sobre las plazas.

En segundo lugar, es imprescindible que los incentivos se orienten a evitar al máximo la pérdida de tiempo en la escuela, esto es, la pérdida de oportunidades de aprendizaje. Especialmente, me refiero a incrementar el control sobre la asistencia y la puntualidad de los docentes. En este sistema las familias deberían tener un papel reconocido oficialmente, y deberían existir sanciones efectivas contra los docentes que no cumplan con su trabajo, sin importar la opinión de la representación sindical.

En tercer lugar, debe estudiarse la posibilidad de crear escuelas de tiempo completo, para atender a aquellos alumnos provenientes de familias con menores recursos. Como hemos visto anteriormente, los factores relacionados con el tiempo que el alumno está expuesto a la educación formal, y aquellos vinculados al tiempo que los maestros pasan con un grupo de alumnos, parecen tener un impacto positivo sobre los aprendizajes. En el caso de los alumnos más pobres, éste tiempo probablemente sea el único en el que tienen contacto con la cultura oficial, y por lo tanto debería ser extendido al máximo. La forma como se estructuren estas escuelas y el origen de los recursos son objeto de discusiones posteriores, pero es necesario admitir que los alumnos de menores recursos deben pasar más tiempo en la escuela.

En cuarto lugar, es claro que debería mejorarse otro aspecto básico como la formación inicial de los maestros. Según Bourdieu y Passeron (1979: 86), el grado de tradicionalismo de un sistema educativo puede conocerse por la medida en que éste



supone que todos los estudiantes son aproximadamente iguales, es decir, con las mismas características socioculturales y las mismas necesidades educativas. Por lo tanto, no sólo es necesaria una formación más exigente, sino también más flexible, que dé al maestro recursos para adaptarse a realidades diferentes. Debe apostarse por una formación heterogénea, que tome en cuenta la especificidad de las distintas culturas sociales del país, y cómo éstas inciden en los procesos cognitivos.

Asimismo (pero esto es mucho más incierto) debería fomentarse que la formación docente rompiera con esa otra forma de tradicionalismo que supone que los alumnos más pobres no podrán lograr buenos aprendizajes porque arrastran un déficit cognitivo. La incertidumbre sobre la posibilidad de lograr cambios en este sentido es mucho mayor porque implica una transformación radical en la formación, que trasciende el diseño formal de los programas de estudio: es parte del currículo oculto de la formación docente.

Es la socialización de los docentes lo que debe modificarse, socialización fuertemente condicionada por su posición en la estructura social, y por patrones históricos arraigados en un sistema institucional dado. Si bien la estructura social no puede ser modificada en el corto plazo, y el impacto de las reformas institucionales sobre la cultura también es incierto, al menos puede incorporarse a la formación docente la conciencia sobre su arbitrariedad y sobre las consecuencias que esta arbitrariedad tiene en el campo educativo. Se trata de incorporar, en síntesis, una perspectiva de clase en la educación normal para fomentar la autocrítica de las prácticas docentes heredadas y su pretensión de legitimidad<sup>201</sup>.

En quinto lugar, considero importante orientar esta diversificación del sistema educativo y la formación docente a lograr una mayor motivación de los alumnos, dado que su involucramiento en el aprendizaje es fundamental. Los alumnos están obligados a asistir, pero sin su consentimiento es difícil lograr una educación de calidad. En palabras de Thomas Hoffer:

*“Los estudiantes están legalmente obligados a asistir a la escuela (...) pero no están legalmente obligados a aprender (...). En última instancia, los resultados de los alumnos son alcanzados por los alumnos mismos, no por sistemas escolares, escuelas, currícula, o sus varios agentes. Sostener que sólo estos factores externos son*

---

<sup>201</sup> De todas formas debe tenerse en mente que muchas de las actitudes aprendidas por los maestros anteceden a su propia formación. En particular, una sociedad con escasas tasas de movilidad ascendente difícilmente haga posible que se legitime la idea del valor de las culturas de clases “inferiores”, y de su posibilidad de éxito educativo.

*responsables por los resultados de los alumnos es subestimar la importancia de sus elecciones e incentivos. En términos prácticos, las escuelas deben involucrarse en un conjunto de actividades para persuadir a los alumnos que cooperen con los objetivos de la organización” (Hoffer 2000: 531, traducción propia).*

Si se tiene en cuenta que las investigaciones disponibles (p. ej. Gray 2006) muestran que el gusto por la escuela tiende a ser mayor entre los estudiantes que tienen mejores resultados, y también entre los estudiantes que tienen mejor nivel socioeconómico, el tema de la motivación de los alumnos se convierte en un problema de equidad. Esto hace que deba mirarse con más atención a la forma como la escuela puede incidir en los aspectos motivacionales.

Si bien en primaria el fenómeno del involucramiento no parece tan problemático porque aún no se han desarrollado sub-culturas juveniles, los cambios culturales y en la estructura familiar que tienen lugar en Latinoamérica están dando lugar al surgimiento de generaciones de alumnos muy diferentes a aquellas para las cuales se crearon los sistemas educativos actuales<sup>202</sup>.

En el futuro, los maestros y las escuelas encontrarán alumnos con diferentes concepciones y estímulos para involucrarse en las actividades escolares, y deben estar preparados para enfrentarlos. Pero no puede esperarse que los maestros resuelvan estos problemas únicamente a partir de su propia inspiración; sus posibilidades de hacerlo dependerán de la flexibilidad del sistema educativo en cuanto a la oferta curricular, métodos pedagógicos y actividades extra-curriculares, así como en la estructura de roles y la organización disciplinaria de las escuelas.

Tal reorganización no podría imponerse por decreto: lo que debería hacer el sistema educativo es apoyar a la escuela para que deje de ver a los alumnos como un receptor pasivo, deficitario, una amenaza al orden necesario para transmitir un conjunto rígido de conocimientos poco significativos. La autonomía en la gestión de la escuela es parte imprescindible de este apoyo; pero también deberá capacitarse a los maestros aspectos de psicología social y procesos sociales. Al decir de Schmelkes, debe rescatarse el gusto por ir a la escuela (2007: 98-99), y lograr que el alumno sienta que efectivamente aprende cosas útiles, y que sus necesidades son respetadas.

---

<sup>202</sup> Tres hipótesis razonables a este respecto son: i) a los nuevos alumnos les será más difícil establecer con claridad un vínculo entre esfuerzo y logro; ii) el valor del esfuerzo en general se verá superado por el valor de la gratificación inmediata; y iii) la desestructuración de la autoridad familiar tradicional amenazarán las formas tradicionales de legitimidad de la autoridad del maestro.

Todas estas medidas, como puede verse, trascienden los objetivos de la autonomía y la rendición de cuentas, para incorporar una perspectiva propiamente sociológica, esto es, un enfoque que tome en cuenta los condicionantes estructurales de las posibilidades elevar la calidad y equidad de los aprendizajes. Creo que es necesario avanzar en una concepción de las políticas educativas que, más allá de lo discursivo, privilegie a las escuelas más pobres (desde la distribución de recursos económicos hasta los aspectos organizacionales), y no se limite simplemente a “compensarlas”.

#### **4. Resumen y comentario final**

La conclusión más general de este trabajo es que la solución al problema de la desigualdad educativa no puede estar desvinculada de la reducción de las desigualdades a nivel socioeconómico y cultural. Bajo las condiciones actuales, los resultados sugieren que aún si se mejoraran de manera significativa los resultados de las escuelas pobres, esto no compensaría las desventajas de partida de sus alumnos. Las mejores políticas educativas, acotadas a este ámbito, sólo podrían tener un impacto moderado sobre la calidad de los aprendizajes. Por lo tanto, mientras el Estado y los organismos internacionales continúen promocionando a las políticas educativas como la estrategia principal para la superación de la pobreza, sin realizar modificaciones de fondo en la estructura económica y de distribución de recursos, dicha estrategia seguirá siendo sospechosa de operar más como un factor de contención de demandas sociales que como un elemento de satisfacción de las mismas.

Lo anterior no significa que la educación no pueda contribuir a la equidad, pero para esto se requeriría una estructura social que proporcionara oportunidades reales de movilidad ascendente a la mayor parte de la población. Bajo las actuales condiciones, debe moderarse el optimismo sobre el impacto de las reformas educativas en la calidad y la equidad de los aprendizajes.

Sin embargo, hemos visto que bajo las actuales condiciones las escuelas pueden hacer una diferencia que debería intentar ampliarse al máximo. La segunda gran conclusión de este trabajo es que no puede esperarse que las escuelas cumplan esta tarea exclusivamente por sí mismas.

El peligro de adoptar irreflexivamente las conclusiones y el lenguaje de la eficacia escolar reside en sus efectos ideológicos: la construcción de un imaginario por el cual se

supone que, dado que algunas escuelas mejoran los aprendizajes de los alumnos pobres, todas podrían hacerlo. Para ello, prosigue este discurso entusiasta, sólo sería necesario generar en las escuelas la convicción, la voluntad y el compromiso con la mejora de los resultados. Es decir que, contra todas las previsiones, los maestros creyeran que sus alumnos pueden mejorar si se les brindan las oportunidades necesarias.

Esta visión se ajusta muy bien a la lógica de gubernamentalidad contemporánea, según la cual el éxito o el fracaso dentro del sistema parecen depender de la habilidad y dedicación de los individuos. En el fondo, dicha visión semeja una reedición de lo que fue la imagen del *self-made man* como instrumento de legitimación del capitalismo industrial: la elevación de la virtud individual como clave del éxito, y el ocultamiento de los efectos de una estructura social basada en la necesidad sistémica de la existencia de una masa desposeída.

Afortunadamente, en el campo educativo sería exagerado afirmar que el éxito de unos pocos depende del fracaso de la mayoría<sup>203</sup>. De todas formas, adoptar el lenguaje de la eficacia y de las “buenas prácticas” para construir la imagen de una *self-made school* estaría legitimando una visión voluntarista del éxito educativo, indiferente frente a las condiciones socioculturales que impiden que estos modelos se generalicen.

Las descripciones de las escuelas excepcionales rescatan sus prácticas actuales, como si éstas fueran las condiciones de la eficacia, y no indicadores de la eficacia misma, surgidas en un proceso de interacción con el ambiente que queda en las sombras. Se afirma que para promover la generalización de estas prácticas es necesaria una reforma institucional del sistema educativo, pero no se toma en cuenta que esta reforma institucional arraigará en una estructura social concreta cuya dinámica podría modificar los resultados esperados, e incluso generar resultados opuestos. Si bien, entonces, es importante promover un mayor grado de autonomía y descentralización en el sistema educativo, la autoridad central debe retener un papel de intervención muy claro. Esta es la tercera gran conclusión de este trabajo.

Es fundamental, en primer lugar, que la autoridad educativa cumpla con lo que hoy no está haciendo: garantizar una educación justa para todos los alumnos, ofreciéndoles la misma oportunidad de estudiar en buenas escuelas, con buenos maestros, y buenos materiales. Para ello no es necesario iniciar grandes reformas, sino dar a la educación básica un lugar prioritario en las políticas de estado, que trascienda lo discursivo,

---

<sup>203</sup> Esto, al menos, en lo que refiere a la calidad de la educación básica. Si consideramos la lucha por el valor relativo de las credenciales educativas, en particular de los títulos universitarios, ya no es tan claro que todos puedan ganar.

asignando un mayor volumen de recursos y evitando que en su distribución intervengan criterios espurios. Es tan sencillo escribirlo como difícil implementarlo, al menos en un sistema social y político caracterizado por la corrupción, la cooptación por intereses sindicales y burocráticos, y la ineficiencia en el uso de los recursos.

Pero además, se necesita diseñar una nueva concepción de los servicios educativos, basada en la diferencia cualitativa que supone educar a alumnos de distintas posiciones socioculturales. En particular, se necesita una nueva concepción de la educación en los contextos menos favorables. Esto implica trascender las políticas de educación compensatoria en pos de la investigación de las condiciones bajo las cuales se puede reducir la brecha entre la cultura que la escuela busca imponer y las culturas de las clases populares.

Debería promoverse la emergencia de nuevas escuelas y maestros para educar a los niños de nivel sociocultural más bajo. Aquí reside un enorme desafío porque, salvo excepciones, el sistema intenta llevar la misma educación a todas partes, presuponiendo *habitus* homogéneos entre los alumnos. Inevitablemente, esta estrategia colisiona con códigos y disposiciones muy diferentes a las esperadas, choque desde el cual se asigna a los alumnos más pobres una posición de déficit.

Es innegable que estos alumnos experimentan un déficit material agudo y son poseedores de un capital cultural que no se ajusta a lo requerido por la cultura dominante y las necesidades de un mercado cada vez más volcado a la producción de bienes simbólicos. Pero estos alumnos poseen códigos con los que pueden comunicarse efectivamente con su familia y amigos. No se trata de reivindicar el relativismo cultural: la educación siempre es un intento de aculturación. Pero debe reconocerse que este proceso debe adoptar estrategias distintas según las diferencias en los puntos de partida de los alumnos.

Los *habitus* y códigos no están dados, sino que dependen de la estructura de relaciones sociales y de su expresión en relaciones intra-familiares concretas. La reproducción de estas pautas dentro de la escuela podría no depender únicamente de la distancia entre las disposiciones legitimadas y las disposiciones de los alumnos, sino del tipo de relaciones entre maestros y alumnos que estas distancias provocan. La herencia decimonónica de la escuela que presupone que los niños son una *tabula rasa*, sujetos de instrucción y disciplinamiento, está todavía presente en nuestras escuelas; condiciona la relación entre maestros y alumnos y, en particular, la posibilidad que los últimos tienen de expresar su subjetividad.

Una escuela que no favorece relaciones personalizadas entre los sujetos tampoco favorece la emergencia de códigos de comunicación elaborados. Si, como hemos visto, en las escuelas de contextos socioculturales más desfavorables emergen climas de aula caracterizados por menores niveles de comunicación y confianza, es factible pensar que estas relaciones contribuyan a impedir el cambio de códigos. Si, además, se expone a estos alumnos a una práctica pedagógica que menosprecia el valor de sus habilidades, el resultado es un aumento en los niveles de frustración y desmotivación de todos los actores (incluidas las familias), con la consiguiente disminución de la calidad educativa.

Es claro que, actualmente, los docentes no están capacitados para responder adecuadamente a este desafío, y la autonomía de las escuelas no ofrecerá por sí sola los recursos necesarios para ello. Se necesita, por lo tanto, una modificación de fondo en la formación de los maestros, que adopte un enfoque basado en el reconocimiento de la especificidad cultural de los alumnos. Únicamente con maestros capacitados de esta manera podrá la autonomía escolar convertirse en un factor que favorezca la adaptación efectiva de las escuelas a las realidades locales. Como hemos visto a partir de los resultados, es necesario complementar esta formación con un sistema de plazas que garantice la estabilidad de los maestros en la escuela, y que éstos pasen la mayor cantidad de tiempo posible con sus alumnos.

Modificar concepciones sobre la docencia hondamente arraigadas es, evidentemente, una tarea de largo plazo. Deberá encontrarse la forma de sostener e incrementar la motivación de los docentes, tal vez mediante el recurso a una estructura de incentivos diseñada específicamente para ello. Pero además será imprescindible difundir la idea de que es posible incidir en las condiciones de vida de todos los alumnos, para lo cual podría ser positiva la difusión controlada de las experiencias de escuelas eficaces. El centro de esta perspectiva debería ser la comprensión de las necesidades y particularidades de los alumnos en función de sus condiciones de vida.

Decisivo para este proceso sería el trabajo sostenido de las escuelas con las familias. La participación de los padres en la gestión y los procesos educativos aparece como muy difícil si la escuela, a su vez, no participa en las actividades y necesidades de su comunidad. La escuela debería incidir directamente en el entorno del estudiante, utilizando y potenciando las capacidades de sus familias para apoyarlos, así como generando nuevas capacidades, partiendo de las estructuras de comunicación propias de las familias. De esta forma, podría comenzar a cerrarse la gran brecha existente entre la cultura escolar y la cultura de sus beneficiarios.

Esto, por supuesto, no significa que la escuela deba abrirse completamente a las necesidades, exigencias y códigos de la zona; existen elementos que sugieren que la escuela debe representar un espacio claramente separado de su entorno para operar como un agente de cambio en las perspectivas de aprendizaje de sus alumnos. No obstante, la fuerza de estos límites debe ser el comienzo y no el fin de la actividad escolar, es decir, la base sobre la cual se construya una forma de acercamiento selectiva, académicamente orientada, y guiada por la necesidad de comprender la realidad de aquellos a quienes se educa.

La cuarta conclusión de este trabajo es que, para avanzar en este camino, se necesita desarrollar una teoría más completa y precisa sobre la organización escolar. Específicamente, creo que existe una brecha por cerrar entre las teorías sobre los arreglos institucionales, los efectos de los recursos escolares, y los aspectos motivacionales de la acción. El marco en el que debería desarrollarse la teoría sobre las organizaciones escolares necesariamente debe incorporar una perspectiva de clase en sus aspectos materiales y culturales, y vincular las condiciones de existencia de los individuos con sus actividades prácticas y de construcción de significados en las escuelas. La adopción de este marco debería servir para criticar, enriquecer y precisar las hipótesis provenientes del neo-institucionalismo económico, que actualmente es la corriente de mayor incidencia en el diseño de las “reformas de segunda generación”.

En particular, considero que la investigación académica tiene un gran camino por avanzar en la dilucidación de la influencia de los factores institucionales sobre los aspectos culturales, valorativos y motivacionales de la acción. Más específicamente, sobre cómo las reformas institucionales impactan en las prácticas y rutinas organizacionales bajo condiciones culturales y sociales específicas, y cómo estas condiciones y prácticas arraigadas pueden, a su vez, modificar los resultados esperados a partir de las reformas. Tal como sostengo en los capítulos teóricos de este trabajo, considero que un sano eclecticismo es preferible a la ausencia de conocimiento teórico actualmente prevaeciente. No obstante, reconozco también la dificultad de investigar estos temas si dichas reformas no se emprenden. Una forma de comenzar a compensar este déficit sería el reestudio teóricamente guiado de reformas similares emprendidas en otros países de América Latina.

Este conocimiento deberá complementarse con el estudio de las condiciones y procesos que dan lugar a los factores escolares que mejoran la calidad y la equidad. Es necesario, en este sentido, trascender el formato de reporte sobre “buenas prácticas”, así

como el formato de reporte de “asociaciones significativas”, utilizado en este trabajo. Si no se conoce qué condiciones culturales e institucionales (e incluso qué contingencias propias de la historia de cada escuela) hacen posible la emergencia de estos factores de eficacia, el papel de los académicos se asemejará al de los críticos de arte, quienes son capaces de describir los buenos trabajos, pero incapaces de entender cómo surgen.

Frente a los reiterados fracasos en las políticas de calidad y equidad educativas, que han derivado en un discurso permanente sobre la “necesidad de reforma” del sistema; frente al no menos preocupante curso de la investigación educativa, que corre el riesgo de estancarse en el reporte más o menos asistemático de “factores asociados” al aprendizaje, tanto en su versión cuantitativa como cualitativa; parece imprescindible abordar la teorización e intervención sobre los fenómenos educativos desde una perspectiva renovada, centrada en las escuelas como sistemas de acción, pero despojada del lastre ideológico de la eficacia de las reformas acotadas, y ampliada hasta considerar íntegramente el peso de un orden social injusto, sostenido para defender los privilegios de unos pocos y reproducir las frustraciones de la mayoría.