

Salvador Cardús, Walter Feinberg, Eric Hanushek,
Blanca Heredia, José Antonio Marina, Sergio Rizzo,
Isabelle Schulte-Tenckhoff, Gian Antonio Stella

LOS LABERINTOS DE LA EDUCACIÓN

La presente obra fue galardonada con el
IV Premio de ensayo humanístico
de la *Fundación Catalunya Literària*,
Biblioteca Divulgare

La *Fundación Privada Catalunya Literària* concede periódicamente, desde 2002, un premio de ensayo humanístico sobre un tema previamente establecido en cada convocatoria. Desde el año 2006 el premio se convoca conjuntamente con la *Fondazione Etruria*, de Italia, y está dotado con doscientos mil euros. Las obras ganadoras en anteriores ediciones han tratado, entre otros temas, del origen de la Tierra, la construcción de Europa, las bases biológicas de la política, los desafíos de la educación, la variedad étnica de las sociedades y otros aspectos de la evolución de la humanidad.

La *Fundación Privada Catalunya Literària* fue creada por Antoni Pàmies con el objetivo fundamental de fomentar el conocimiento y difundir obras de pensamiento. La Fundación es totalmente independiente de cualquier entidad de carácter religioso o político. Para mantener esta independencia no pide subvenciones públicas ni privadas. Persigue, en cambio, la colaboración con otras fundaciones para objetivos comunes.

CATALUNYA
LITERARIA
FUNDACIÓ
PRIVADA



<http://www.premisliteraris.com>

LOS LABERINTOS DE LA EDUCACIÓN

**Salvador Cardús, Walter Feinberg,
Eric Hanushek, Blanca Heredia,
José Antonio Marina, Sergio Rizzo,
Isabelle Schulte-Tenckhoff,
Gian Antonio Stella**

gedisa
editorial

© Salvador Cardús, Walter Feinberg, Eric Hanushek, Blanca Heredia, José Antonio Marina, Sergio Rizzo, Isabelle Schulte-Tenckhoff, Gian Antonio Stella

Diseño de cubierta: Iván Pablo de Bosch

Primera edición: noviembre de 2011, Barcelona

Reservados todos los derechos de esta versión castellana de la obra

© Editorial Gedisa, S.A.
Avda. del Tibidabo, 12, 3.º
08022 Barcelona (España)
Tel. 93 253 09 04
Fax 93 253 09 05
Correo electrónico: gedisa@gedisa.com
<http://www.gedisa.com>

Preimpresión:
Editor Service, S.L.
Diagonal 299, entlo. 1ª
08013 Barcelona

ISBN: 978-84-9784-681-3
Depósito legal: B.

Impreso por Romanyà Valls, S.A.

Impreso en España
Printed in Spain

Queda prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión, en forma idéntica, extractada o modificada, de esta versión castellana de la obra.

Esta obra obtuvo el IV Premio de Ensayo de la Fundación Privada Catalunya Literària, concedido en Tarragona en 2010.

Nota sobre los autores

Salvador Cardús es doctor en Ciencias Económicas y Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona. Autor, entre otros libros, de *El desconcierto de la educación* y *Bien educados*.

Walter Feinberg es catedrático de Filosofía de la Educación en el departamento de Estudios en Política Educativa de la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign. Co-autor, entre otros libros, de *Citizenship and Education in Liberal-Democratic Societies: Teaching for Cosmopolitan Values and Collective Identities*.

Eric Hanushek es investigador de la Hoover Institution en la Universidad de Stanford. Asesor de la UNESCO para temas de educación, miembro del Consejo Nacional de Estados Unidos de las Ciencias de la Educación y del Comité Asesor del Gobernador de California para la excelencia en educación. Autor, entre otros libros, de *Handbook on the Economics of Education*.

Blanca Heredia es representante de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y directora del Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) en América La-

tina. Autora de diversos estudios sobre políticas de desarrollo, especialmente sobre la educación y otras reformas estructurales.

José Antonio Marina es profesor, filósofo y ensayista. Promotor del proyecto «Movilización Educativa». Co-autor, entre otros libros, de *La familia en el proceso educativo* y de un libro de texto sobre «Educación para la ciudadanía».

Sergio Rizzo y **Gian Antonio Stella** son editorialistas del diario italiano de referencia, *Il Corriere della Sera*. Co-autores de los libros *La casta* y *La deriva*.

Isabelle Schulte-Tenckhoff es profesora de antropología en el Instituto Graduado de Estudios Internacionales y del Desarrollo, en Ginebra. Co-autora, entre otros libros, de *Le droit et les minorités*.

Índice

Introducción	11
1. El valor cultural de la educación	15
<i>Salvador Cardús</i>	
2. Educación para el desarrollo	41
<i>Blanca Heredia</i>	
3. La importancia de la calidad en la educación	63
<i>Eric A. Hanushek</i>	
4. Familia y educación	105
<i>José Antonio Marina</i>	
5. Los derechos culturales de las minorías étnicas y los pueblos indígenas	129
<i>Isabelle Schulte-Tenckhoff</i>	
6. El lugar de las escuelas religiosas en las sociedades democráticas liberales	159
<i>Walter Feinberg</i>	
7. La educación de la clase política en Europa	201
<i>Sergio Rizzo y Gian Antonio Stella</i>	
Bibliografía	239

Introducción

En este libro se analizan tanto la ambición de objetivos como los obstáculos con que se enfrenta la educación en el mundo actual. Por un lado, se suele subrayar públicamente la importancia y el valor de la educación y aumenta la demanda social de más formación. De hecho, en una gran parte de los países, la escolarización se ha generalizado con la incorporación de las mujeres y de las capas más populares. Pero todavía se confunde demasiado a menudo «información» con «conocimiento» y hay un amplio desconcierto acerca del papel que deben desempeñar los diversos actores sociales y las instituciones en la orientación de la educación —como señala en su ensayo Salvador Cardús—.

El objetivo aceptado internacionalmente de educación para todos, así como sus efectos positivos sobre el desarrollo y el bienestar, están lejos de ser accesibles en muchos países subdesarrollados y difícilmente serán alcanzados con las actuales estructuras económicas y políticas del mundo —como subraya Blanca Heredia en una revisión de los estudios comparativos internacionales. La importancia de la educación no se basa sólo en su cantidad, sino en su calidad, es decir, en qué es lo que estudia, qué técnicas de aprendizaje se utilizan y qué resultados obtienen los estudiantes —como desarrolla y documenta Eric Hanushek en su amplio capítulo.

Una gran parte de los problemas se derivan de la diversidad de agentes educativos y los modelos en conflicto que comportan. La crisis de

la función educativa de la estructura familiar, inadecuada para hacer frente a los desafíos del mundo actual, es abordada por Cardús. Desde una perspectiva global de la función social de la educación, se pregunta: ¿quién ha de educar a los padres para serlo? Por otra parte, la escuela ha ido creando expectativas cada vez más ambiciosas, aspirando no sólo a transmitir enseñanza, sino también a formar las actitudes y los valores, las emociones y la crítica social. Sin embargo, en la práctica se puede observar una dimisión en la voluntad de progreso, la cual comporta la renuncia a la confianza en la racionalidad y en el conocimiento científico conseguidos en una larga lucha contra el oscurantismo.

Las medidas dirigidas a la prevención de la discriminación pueden resultar insuficientes en ciertos contextos con múltiples grupos culturales, como estudia Isabelle Schulte-Tenckhoff. De hecho, la educación desempeña un papel doble y a veces contradictorio. Por un lado, la educación puede ser importante para la preservación de identidades culturales, tal y como ilustran los programas existentes de educación bilingüe y bicultural. Por otro lado, la educación es un medio para integrar a las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos en la sociedad convencional al colocarlas al mismo nivel que la mayoría. Pero, para cumplir su función de combatir la discriminación, la educación puede desembocar en una asimilación cultural que generalmente se percibe negativamente por miembros de las minorías o los pueblos indígenas.

El lugar de las escuelas religiosas en una sociedad libre y democrática es rigurosamente analizado por Walter Feinberg. Según su argumentación, la preferencia de los padres por una educación religiosa de los hijos, si existe, debe estar limitada tanto por el interés autónomo de los niños como por los intereses de equidad de la sociedad democrática liberal. El derecho de educar a los propios hijos en una sociedad liberal debería ser considerado un derecho público que se otorga a los padres bajo ciertas condiciones y no de un modo absoluto. Los gobiernos deben discriminar a favor de las escuelas públicas y de aquellas escuelas privadas o religiosas que promuevan los valores de autonomía, equidad y fraternidad.

Para un proyecto educativo de futuro, la distinción entre enseñanza y formación es crucial. Los avances tecnológicos en la enseñanza, in-

cluido Internet, permiten dar prioridad a las tareas formativas. Concretamente, lo que puede circular por la red libremente y es de acceso libre, ya no debería ser objeto del tiempo docente en las aulas. Las deficiencias existentes en la educación muestran que los dos objetivos ampliamente aceptados de expandir el acceso a la escuela y mejorar su calidad son difíciles de combinar. Si las políticas de los gobiernos simplemente pretenden empujar a los jóvenes para que permanezcan en la escuela durante más años, sin cambiar los aspectos cualitativos fundamentales de las escuelas, no se obtendrán los objetivos generales de desarrollo, bienestar y civilización que se suelen atribuir a la educación, como advierte Hanushek.

Entre las reformas a corto plazo, se requieren planes de comunicación que regulen los flujos comunicativos internos y externos entre las familias, las escuelas y las demás instituciones que contribuyen a la educación, como señala Cardús. Vivimos encerrados en un círculo de excusas, en el que los padres acusan a la escuela de ineficacia, la escuela se queja de que los padres mandan a sus hijos sin una socialización mínima, después todos se ponen de acuerdo y culpan a la televisión y, por último, las quejas se elevan al gobierno, que suele cambiar la ley, y otra vez a empezar, como observa José Antonio Marina. Para romper este «círculo infernal», cada uno debe intentar actuar desde su ámbito de posibilidades para llegar a un pacto cívico sobre la educación como un paso previo para un pacto de Estado en educación.

La dimensión política del problema de la educación aparece, pues, como relevante. En el último capítulo del libro se presenta un panorama de algunos rasgos de la clase política en países democráticos de Europa, con algunas referencias a América y otras partes del mundo. Sergio Rizzo y Gian Antonio Stella subrayan que la escasa educación política que se imparte en las escuelas y la exigua especialización profesional para el servicio público provista por las universidades se han mostrado insuficientes para hacer frente a los retos del mundo actual. Como en otros aspectos analizados en este libro, la educación es una guía potencial, pero aún escasa y desorientada.

En conjunto, esta obra identifica las deficiencias de la educación en el mundo actual y los obstáculos principales para su progreso. Asi-

mismo, propone algunas líneas fundamentales de acción colectiva para avanzar hacia una educación generalizada, entendida como enseñanza y como formación, que esté a la altura del proyecto y de la posibilidad de culminar la evolución civilizadora de la humanidad.

SALVADOR CARDÚS
Barcelona, 2010

1

El valor cultural de la educación

Salvador Cardús i Ros
(Universitat Autònoma de Barcelona)

Para no convertir un texto sobre «el valor de la educación» en un ejercicio banal de mera reiteración de los tópicos que asociamos a nuestra aclamada sociedad del conocimiento —como gusta nombrarla de manera pedante—, nos hace falta problematizar el enunciado. Es decir, conviene analizar cuál es el punto débil que explica que todavía sea necesario defender el valor de la educación. Y creo que la mejor manera de hacerlo es poniendo de manifiesto una paradoja que se ha descubierto con cierta estupefacción en los últimos años en las sociedades occidentales avanzadas: si bien nunca como ahora se había defendido públicamente con tanta vehemencia la importancia y el valor de la educación, al mismo tiempo se diría que nunca se había llegado a un nivel tan bajo de adhesión individual a las promesas que ofrece esta educación. Efectivamente, en la actualidad conviven simultáneamente la demanda objetiva de más y más información y la existencia de obstáculos aparentemente insalvables y al mismo tiempo se despierta el interés general por los esfuerzos más que notables puestos al servicio de la educación de los ciudadanos.

Que la educación ha obtenido el estatus de derecho básico y de necesidad fundamental lo prueba el hecho que se haya generalizado la escolarización universal y obligatoria para franjas de edad cada vez más amplias, además de una extensión de la educación profesional y superior hasta niveles nunca vistos. Y esto ha ocurrido así en el mundo desarrollado, pero también se ha producido una rápida incorporación de países en vías de desarrollo. Y todavía se constata una creciente toma de conciencia pública de la necesidad de una formación permanente a lo largo de la vida. Por contra, que a los esfuerzos educativos no le corresponden los resultados obtenidos, lo demuestran los datos disponibles que señalan unos índices de fracaso escolar recientes, la inadecuación entre los currículos escolares y las necesidades del mercado laboral y, más en general, la profunda preocupación por una «crisis» educativa que se manifiesta de manera abierta en un estado permanente de debate público sobre las insuficiencias del sistema educativo, el relajamiento de las responsabilidades familiares o, todavía más, el papel negativo que jugarían los medios de comunicación y la cultura de masas.

Ciertamente, en cada contexto nacional, el debate adquiere sus formas particulares y suele ser analizado atendiendo estas circunstancias internas. Valga, a modo de ejemplo, la preocupación de Francia por el fracaso escolar que llevó a crear el año 2008 una «Journée du refus de l'échec scolaire», en un contexto de debate que había encabezado el mismo presidente de la República, Nicolas Sarkozy, con la famosa «Carta a los maestros» en septiembre de 2007. O, todavía más, valga el caso del debate que mantiene la sociedad alemana, también con la intervención directa de la presidenta del gobierno federal, Angela Merkel, y que recogía con precisión el artículo de *The Economist* «Bottom of the form. The chancellor looks for ways to improve Germany's mediocre schools» del 18 de octubre de 2008. Y, para no extenderme más, basta con ver el interés despertado por *The McKinsey Report on Education*, de septiembre de 2007, que ponía de manifiesto este desgaste entre el incremento del gasto público en educación y la pobreza de los resultados obtenidos, o las lamentaciones que despierta cada nueva edición del informe PISA (Programme for International Student Assessment) de la OCDE. Pero, más allá de cada caso, un análisis comparado de los discursos, pone de

manifiesto la universalidad del problema y la similitud de argumentos a debatir.

Tendremos ocasión de considerar con más detalle cuales son los obstáculos que frenan los progresos en educación e incluso explican los retrocesos. Pero el caso es que, efectivamente, hay una distancia cada vez mayor entre la conciencia social de la importancia de la educación y las expectativas sobre sus resultados, tanto en lo relativo a la adhesión entre la ciudadanía —con un número ingente de individuos que no parecen compartir la promesa que les ofrece la educación—, como a la excelencia que se esperaba obtener del elevado gasto público en políticas educativas.

Quiero advertir que no doy por supuesto que, efectivamente, la nuestra sea una «sociedad del conocimiento». La notable desigualdad en la distribución de este conocimiento pone en entredicho todo lo que de autocondescendiente pueda tener esta autocalificación. Pero, además, hay que tener en cuenta —como se ha hecho de manera reiterada— que no se debería confundir tan fácilmente «información» con «conocimiento», y que una sociedad efectivamente «muy informada» como la nuestra no es todavía una sociedad «bien informada», y todavía menos, automáticamente, una sociedad «del conocimiento». La confusión informativa que se produce por el exceso de datos disponibles; la circulación de basura —de «ruido»— que pasa enmascarada en medio de la información; la facilidad de manipulación de una información difícil de contrastar por falta de fuentes de reconocida autoridad o, aún más, las dificultades para aplicar esta información disponible y hacer de ella un uso racional —especialmente a causa de su velocidad de transmisión, de la aportación continua de nuevos datos y de la obsolescencia y su rápida substitución—, son aspectos determinantes de las dudas razonables sobre si se puede hablar con propiedad de sociedad del conocimiento o no.

De hecho, son estas mismas razones las que explican que existan notables espacios de «analfabetismo informativo» de consecuencias tanto o más graves que las que tenía el analfabetismo de quien no sabía leer a principios o mediados del siglo pasado. Sí: somos una sociedad «muy informada» pero también muy «mal informada» y, sobretodo, «desigualmente informada». De manera que sólo deberíamos aceptar esta deno-

minación si por «sociedad del conocimiento» entendiéramos que el conocimiento se ha convertido en un factor de diferenciación social tan relevante como los privilegios aristocráticos de otros tiempos o de las ventajas que todavía proporciona una buena fortuna económica. En cualquier caso, dicho de otra manera, la sociedad del conocimiento vuelve a ser un gran desafío para los principios de la igualdad y la justicia al cual, por ahora, sólo sabemos dar respuesta con un éxito más que discreto.

Lógicamente, una sociedad que hace de la información y de su uso inteligente y crítico —o sea, de su conversión en conocimiento—, un factor de jerarquización y de progreso social, necesariamente tiene que situar la educación de los ciudadanos como uno de los principales motores para su correcto desarrollo. Y lo cierto es que todos los datos muestran como las sociedades desarrolladas han tomado esta dirección a lo largo del siglo XX, y muy especialmente, en su segunda mitad. La universalización de la escolarización con la incorporación obligatoria de las mujeres y de las capas más populares que antes quedaban excluidas de los mismos niveles formativos que los hombres y las clases medianas y altas, con todas las ineficiencias que se quiera, es un hecho indiscutible. Y la nueva conciencia de la relevancia de una formación permanente a lo largo de la vida, puede decirse que ya ha llegado a buena parte de la población más joven y de mediana edad.

Paralelamente, como he dicho, el hecho es que de la conciencia social generalizada de la relevancia de la educación no parece que se derive una actitud individual especialmente implicada con los objetivos de la educación. Todos los datos nos llevan a la conclusión contraria. Se podría hablar de falta de confianza en el sistema educativo o de desafección respecto a la promesa educativa y del valor instrumental que realmente pueda tener el conocimiento que se transmite. Creo que la mejor calificación de la situación creada en esta primera década del siglo XXI es la de «desconcierto educativo» (Cardús, 2000). Dicho de manera rotunda: nunca había habido tantas oportunidades educativas para tanta gente, y nunca se habían desaprovechado tanto. Se diría que algunos sectores sociales, cuando les ha llegado la oportunidad de satisfacer la aspiración a la que nunca habían tenido acceso, ya no comparten los ideales

de una sociedad en la cual la educación es un valor imprescindible de emancipación y progreso.

Utilizando la metáfora clásica, se podría decir que ahora contamos con el mejor ascensor social jamás imaginado, que ahora hay plazas a disposición de todos, que ahora el principio de la igualdad de oportunidades ya no parece una quimera, pero que es también ahora cuando se observa el mínimo interés por trepar a los lugares más elevados. Por lo menos en Europa, existe la convicción generalizada que la educación es un derecho, pero lo cierto es que no la acompaña la misma determinación en considerarla un deber del ciudadano hacia la comunidad.

Aparentemente, pues, se podría llegar a la conclusión demostrada por los hechos, que cuando se ha dado el máximo valor a la educación es cuando menos interés se ha mostrado en ser educado. O para ser más preciso: a primera vista se diría que la extensión de la conciencia sobre la importancia de la educación tiene serios límites en el momento de ser compartida por los que deberían ser los principales beneficiados. Existe, en definitiva, una gran conciencia sobre el valor de la educación y, simultáneamente, un creciente desapego educativo. Ésta es la paradoja de la que debemos dar cuenta. Y ya lo advierto desde ahora: me resisto —aunque sólo sea por razones de prudencia metodológica— a buscar explicaciones fáciles por la vía de los juicios morales sobre un supuesto individualismo insolidario o sobre la crisis de unos supuestos valores tradicionales como el esfuerzo.

La educación y sus enemigos

No es fácil alinear de manera ordenada a todos los «enemigos» del valor de la educación, debido al hecho de estar hablando de factores de orden muy diversos y de relevancia desigual según los contextos sociales, políticos y las tradiciones culturales nacionales particulares. No es lo mismo una sociedad que tiene que dar respuesta a la diversidad creada por un flujo continuo de inmigración, que una sociedad demográficamente estable. No es lo mismo un territorio de la Europa nórdica con una tradición cultural de origen calvinista, que una sociedad meridional marcada por la tradición católica. No es lo mismo una nación poderosa capaz de generar sus propios instrumentos simbólicos —funda-

mentalmente transmitidos a través del sistema escolar— para garantizar la cohesión social y política, que una nación que no pueda asegurar una vertebración interna suficiente a causa de dependencias exteriores, o sea, que tenga dificultades en el momento de defender la autoridad de su propio sistema escolar. De este modo estableceré cinco grandes obstáculos—sin voluntad de exhaustividad— que creo minan gravemente la confianza en el valor de la educación y que podrían explicar, por lo menos en parte, el «desapego» del que hablo.

1. Diversidad de agentes educativos y modelos en conflicto

En primer lugar, se puede afirmar sin reservas que la creciente complejidad y la fragmentación de la sociedad actual ha dividido definitivamente el consenso sobre cuáles deberían ser los perfiles y los contenidos de este derecho a la educación, la universalización de la cual ha sido tan tenazmente defendida y tan penosamente conseguida a lo largo del siglo XX. La diversidad de modelos sociales y, sobre todo, de las expectativas que a ella van asociadas, han puesto en entredicho la posibilidad de establecer cuál debe ser el canon de contenidos y procedimientos comunes sobre los cuales se tendrían que organizar los currículos educativos. De hecho, se ha cuestionado la misma idea de canon, circunstancia que a menudo se ha querido substituir por el confuso eslogan de *aprender a aprender*, a partir del cual los contenidos precisos se podrían obviar en nombre del entrenamiento en unas habilidades y actitudes abiertas a cualquier necesidad. Que quede claro que no me refiero tanto al modelo pedagógico en el que se sustenta el principio como en su uso social, a modo de huida para desviar la atención de un debate incómodo. Por otro lado, y sorprendentemente, el *aprender a aprender*, que parece puesto al servicio de la dimensión más instrumental de la educación, ha sido defendido desde posiciones supuestamente «progresistas», mientras la defensa del valor intrínseco de los saberes con una cierta autonomía respecto a su utilidad práctica, se ha considerado propio de una posición ideológicamente conservadora. Sea como sea, debates como los

que se han producido, por ejemplo, entre una pedagogía comprensiva u otra orientada hacia unos contenidos escolares bien delimitados, no son discusiones meramente pedagógicas sino que responden a las tensiones que la complejidad de las sociedades actuales ha introducido en la educación. La discusión ha llegado a la misma universidad, y lo cierto es que todos los esquemas tradicionales están en revisión. La cuestión del «cómo» educar, pues, en ningún caso es independiente de la de «quién» debe hacerlo o la de «qué» y «con qué finalidad» se debe educar. Quiero decir que no se trata de debates meramente teóricos o académicos, sino que también delatan luchas de poder por el control de los sistemas educativos, al servicio de la imposición de determinados modelos sociales.

En particular, la complejidad social se ha trasladado al frente educativo, por un lado, con la incorporación de nuevos agentes educadores que han ocupado puestos de relevancia y en competencia directa con los tradicionales, es decir, la familia o la misma escuela. Por el otro, la multiplicidad de agentes ha comportado la coexistencia de estrategias educativas en contradicción. Me refiero, por ejemplo, al papel de los medios de comunicación y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), a las que dedicaré especial atención más adelante. Pero también se han desarrollado nuevas formas de relación social, mucho más abiertas a la interacción entre grupos diversos desde edades tempranas y por lo tanto más expuestas a influencias emocionales, el impacto de las cuales es de enorme transcendencia. Tampoco se puede obviar la desaparición—en algunos casos— de otros agentes que habían sido verdaderamente relevantes, como las organizaciones religiosas. O, por la importancia que había llegado a tener en algunos países, se debería citar al mismo ejército, con un papel especialmente significativo en el adoctrinamiento patriótico y que ahora, más suavemente denominaríamos «educación cívica».

Ahora bien, como decía, la multiplicidad de instituciones socializadoras, en competencia entre ellas, ha supuesto hacer entrar al mundo educativo en un supermercado de ofertas contradictorias que se suman y se restan entre ellas en prestigio, influencia y orientación. Unas ofertas que rivalizan por conseguir la atención y el tiempo—y los recur-

sos, claro está— del educando y que transgreden los espacios que previamente cada uno tenía reservado. El análisis de la distribución y ocupación de espacios y tiempos educativos nos mostraría claramente este marco de relaciones conflictivas, con mensajes contradictorios (Cardús, 2004). En definitiva, este conflicto ha derivado en una profunda desconfianza, en un todos contra todos y en una prácticamente imposible conciliación de intereses y perspectivas. Concretando: que hace treinta años escuela y familia desconfiaran de los nuevos agentes educativos como por ejemplo la televisión, o que hace veinte años recelaran de la informática, todos ellos vistos como intrusos, era de esperar. Lo que ya no era tan previsible es que escuela y familia también acabaran enfrentadas y se culparan mutuamente de los fracasos educativos generales.

A menudo, el conflicto nace de la discusión por conseguir más competencias, como pasa cuando el Estado se considera con legitimidad para imponer determinados contenidos de educación cívica o patriótica, o cuando una iglesia exige una presencia significativa en el espacio público educativo. Pero, de manera más habitual, la mayoría de los conflictos nacen de todo lo contrario: de la cesión de las responsabilidades que tradicionalmente habían sido asignadas de manera clara y determinada a cada institución. Y, ciertamente, la nostalgia de un posible nuevo consenso entre todas las partes es ilusorio, por mucho que tenga la virtud, al menos, de forzar el diálogo entre las diversas instituciones que hay en juego. Y es que una cosa es que familia y escuela compartan la convicción de que la educación es un valor, y otra muy distinta es que estén de acuerdo en cuáles deben ser las estrategias y los modelos organizativos a partir de los cuales se tendría que educar. En resumen, el desconcierto sobre quien debe educar qué, cómo y dónde, es la manifestación de este primer gran obstáculo del actual proceso educativo.

2. Ruptura generacional en la transmisión educativa

En segundo lugar, por la importancia que tradicionalmente había tenido, debemos citar la crisis de la función educativa de la estructura familiar.

Por contra, y significativamente, la familia no sólo mantiene si no que ha incrementado su vigor como unidad económica paralelamente al incremento de los hábitos de consumo. Tradicionalmente, la solidez de las pautas educativas familiares procedía de una transmisión intergeneracional aprendida en un marco de afectos que no tenían competencia fuera de sí misma. A pesar de ello, este modelo funcionaba en el supuesto de un proceso de cambio moderado y en la ausencia de intromisiones dentro de la esfera privada, a excepción de las instituciones que, como la iglesia —donde se daba esta situación—, actuaban, precisamente, para garantizar su estabilidad. Pero, de repente, padres y madres se han encontrado con unas rupturas en los estilos de vida que convierte en obsoletos los viejos modelos tradicionales de educación aprendidos. A menudo, además, la adhesión a los nuevos estilos exige precisamente la denuncia explícita de los viejos modelos acusados —con o sin razón— de autoritarios o abusivos respecto a como se definen los derechos y los deberes en la nueva sociedad. En estas circunstancias, en las unidades familiares —sometidas a unos cambios que multiplican su heterogeneidad de formas—, se les hace imposible reconstruir autónomamente nuevas prácticas educativas que ya nacen sin un marco común de imposición legítima. Todavía, la primera generación de la ruptura pudo actuar por oposición a aquello que se consideraba equivocado en los estilos de la generación precedente. Pero la segunda generación queda absolutamente huérfana de pautas propias que debe acabar buscando en fuentes de autoridad precaria: una revista de educación de rigor discutible, un manual de autoayuda de autor incierto, una «escuela de padres» organizada por una asociación de padres y madres desorientados, unas páginas anónimas en Internet...

Es aquí donde aparece la cuestión aparentemente de más sentido común, pero al mismo tiempo la más peligrosa imaginable en una sociedad plural: ¿quién debe educar a los padres para serlo? La pregunta parece de sentido común en la medida que constata una inhabilidad que hasta hace dos generaciones era inimaginable: se sabía hacer de padre o de madre por transmisión generacional del oficio, pero también por la proximidad de la generación precedente que permitía la tutela de los padres noveles ante el inicio de su nueva responsabilidad hacia la nueva ge-

neración. Ahora bien, al mismo tiempo, la cuestión sobre quién tiene que educar a los padres deriva en una pregunta peligrosa: ¿quién tiene el derecho de indicar, o de imponer, de manera legítima, un determinado modelo educativo? ¿Acabaremos pidiendo algún tipo de acreditación para poder ejercer de padres? ¿El Estado puede prohibir, por ejemplo, la opción minoritaria, pero cada vez más extendida, de escolarización en casa? O, ¿es el Estado el que debe regular las formas de castigo que pueden imponer los padres, como ya se hace en nombre de la protección de la infancia, y hasta qué detalle? Y, ¿debería regularse la aparición de todo tipo de manuales de autoayuda o de páginas web, algunas manifiestamente propensas al adoctrinamiento esotérico conducido por peligrosos gurús educativos?

Hoy en día, la familia es objeto de todo tipo de miradas suspicaces que convierten su impotencia en culpa. El supuesto de unos padres dimisionarios de sus responsabilidades constituye una grave descalificación moral sobre aquello que sólo acostumbra a ser, o bien una discrepancia de modelos, —no siempre es fácil distinguir entre qué significa educar mal y educar de otra manera—, o bien la expresión de su poca habilidad educadora más por incompetencia, que por dejadez. Esto, claro está, por no mencionar las tensiones a las que se ve sometida la estructura familiar, tanto por un mercado laboral horariamente cada vez menos regulado, como por un modelo de ocupación del tiempo libre que invade sin piedad el espacio doméstico. Los horarios laborales incompatibles con las responsabilidades educativas familiares y esta penetración de lógicas y discursos no familiares en el tiempo doméstico a causa de las ofertas de ocio invasivas, explican como ningún otro factor, la debilidad educativa de la familia. La familia, inevitablemente, vive de manera contradictoria esta impotencia educativa, en la medida que deriva, en gran parte, de la función económica que se le exige como motor de consumo y que implica la necesaria flexibilización de los modelos organizativos domésticos para ponerlos al servicio de estas necesidades. Concretando: a la familia se le pide que imponga un determinado orden educativo y, paralelamente, se espera que contribuya a la desregulación de los estilos de vida para acomodarlos a las imposiciones del mercado (Cardús, 2003 y 2009).

3. Una escuela deslegitimada

En tercer lugar, hay que hablar del mismo sistema educativo. Puede parecer del todo impropio situar la institución educativa entre los «enemigos» de la educación. Y, efectivamente, lo sería si no recordáramos que estamos hablando de los condicionantes que impiden la asimilación eficaz de la promesa educativa. Y, en este sentido, el sistema escolar no puede quedar excluido de la lista de agentes que muestran grandes dificultades intrínsecas para conseguir los resultados que se proponen. Ya he advertido que no es posible generalizar, dada la gran diversidad de modelos, situaciones y resultados de los diversos sistemas educativos, incluso cuando nos centramos en las sociedades occidentales avanzadas. Por lo tanto, soy consciente de que las consideraciones que haré deben mantenerse en un plano lo suficientemente amplio como para ser pertinentes a la mayoría de casos, pero que al mismo tiempo tendré que velar para que no se conviertan en irrelevantes.

La primera observación debe referirse a la dramática constatación que el mundo de la enseñanza ha tenido que asumir respecto a cuáles son sus propias limitaciones en relación a la misión transformadora de la realidad social que se había impuesto, siguiendo el modelo ilustrado. Las grandes utopías pedagógicas de la segunda mitad del siglo XX han agotado toda su capacidad transformadora que, por otra parte, debe decirse que era mucho menor de lo imaginado. En muchos casos, estas utopías pedagógicas llegaron a conseguir que la escuela apareciera como el instrumento básico de una revolución social que podía empezar desde la base, con una raíz popular. De la escuela tradicional se denunciaba el papel reproductor de modelos sociales establecidos y se pretendía que la nueva escuela creara, por contra, las condiciones de una ruptura que le permitiera dejar de ser un «aparato de Estado al servicio de la ideología dominante», como la crítica marxista le había atribuido. Pero ahora, pasado el tiempo de las grandes ideologías, cuando efectivamente se reconoce el gran valor de la educación, ciertamente ya no es para reclamarle ninguna vocación revolucionaria sino para exigirle una mayor acomodación a los modelos sociales emergentes que si por un lado son «nuevos», no son consecuencia de un cambio en el sentido revolucio-

nario que se había descrito a partir de los años sesenta del siglo pasado. Quiero decir que, cuando hoy se reclama excelencia al sistema educativo —por ejemplo, exigiéndole que pase cuentas de sus resultados y con la introducción de todo tipo de instrumentos de evaluación— no se piensa tanto en los antiguos objetivos de transformación revolucionaria sino que se le pide que contribuya a hacer viable el futuro del sistema actual. Aquellos viejos principios de A.S. Neill en Summerhill (literalmente, una escuela «donde los niños tienen la libertad de ser ellos mismos»; «donde el éxito no se mide por los logros académicos sino por la propia definición de éxito que hacen los niños»; «donde puedes jugar todo el día si es esto lo que quieres...») que inspiraron los proyectos educativos más avanzados del pasado siglo y que fundamentaron las vocaciones pedagógicas de tantos maestros actuales, ciertamente, no encajan en el tipo de ventajas que la sociedad espera que proporcione la educación.

En cierto modo, se podría decir que el mundo escolar ha quedado atrapado en una profunda contradicción: mientras crecía la consciencia de su relevancia como institución, iba perdiendo su centralidad social. Hasta mediados del siglo pasado, la escuela apenas tenía competencia. Fuera del espacio familiar y religioso, y de alguna grieta a través de los espacios informales —el juego en la calle, por ejemplo—, la institución educativa por excelencia, era la escuela. La autoridad del maestro era poco discutida y el saber que transmitía tenía toda la legitimidad de una tradición de conocimiento perfectamente establecida. En cambio, si bien nadie discutía su legitimidad, tampoco su necesidad era una evidencia unánime. La exclusión de la escuela de importantes sectores sociales iba acompañada de una escasa consciencia de su necesidad más allá de los aprendizajes básicos: lectura y escritura elementales, las cuatro reglas de la aritmética, breves nociones de una historia nacional mitificada... En el otro extremo, tenemos la escuela actual, tan valorada como discutida en todas sus facetas. La importancia de la escolarización ha ido acompañada del crecimiento de instituciones que le hacen la competencia. En la experiencia vital del alumno, la escuela ya sólo ocupa una pequeña parte y no necesariamente la más importante desde el punto de vista subjetivo. Y no sólo esto, sino que tampoco es ya la más relevante

en lo que refiere a capacidad de presentarle el mundo exterior ni ofrecerle la información más completa y actualizada. Quizás sí que el primer gran competidor escolar fue la televisión, pero en la actualidad está claro que lo son las industrias de la cultura y, sobretodo, Internet y todas sus redes sociales que, con o sin razón, han desbordado la jerarquía de valor que tenía la escuela —y las instituciones educativas en general— como referencia de autoridad en la distribución del conocimiento.

Es en este marco contradictorio de la competencia de unas nuevas instituciones que la escuela no acaba de aceptar como legítimas en el proceso educativo donde, para agravarlo aún más, ha ensanchado todavía más las expectativas que ofrecía. Es decir: mientras perdía centralidad por la aparición de competidores serios, la escuela iba creando expectativas cada vez más ambiciosas. Ya no sólo se comprometía a transmitir los saberes formales sobre los cuales tenía autoridad, sino que pretendía educar globalmente, de las actitudes a los valores, del aula a la calle, de la emotividad a la crítica social, de la matemática a la interculturalidad, de la escritura al pacifismo. No lo juzgo. Sólo hago constar que ha habido algo parecido a una huida hacia adelante: quizá la escuela creyó que la pérdida de relevancia se compensaría con un incremento en las promesas. La consecuencia, inevitablemente, ha sido la de una sensación de fracaso por la distancia entre capacidad real de influencia y las expectativas creadas.

La situación actual es contradictoria. Por un lado, la educación escolar sigue siendo relevante, claro. De hecho, más de lo que nunca había sido, por amplitud en el tiempo y por universalización del servicio. Pero la percepción social es justo la contraria. Y mi tesis es que la causa de todo ello es, precisamente, el exceso de expectativas de las que antes hablaba. Pero no sólo de esto. También es cierto que la pérdida de autoridad de la institución y de sus agentes tiene que ver con las dificultades de presentar nuevas competencias escolares más allá de un tipo de conocimientos que se fundamentaban en la tradición científica y racional, en las tradiciones literaria y artística, de reconocimiento universal y, en gran parte, nacional. Discutir un canon literario no es fácil para el conjunto de la población y, por lo menos entre los que no son expertos, se acepta lo que propone el sistema escolar. Pero, cuando de lo que se trata

es de educar en valores o actitudes, ¿quién no se ve capaz de discutir las opciones de cada escuela y, todavía más, de cada profesor en particular?

En esta nueva situación, la escuela ya no es capaz de despertar admiración (Lacroix, 2006) hacia nuevos saberes que no tienen el soporte de una tradición unánime. Cuando la transmisión de conocimiento mira sobretudo hacia adelante, hacia la novedad, hacia el desafío de la actualidad, entonces es muy difícil que la escuela siga levantando con seguridad los fundamentos de una sociedad en crisis profunda. Aquí está la terrible paradoja: si la escuela se vuelve contra el mundo, contra sus desafíos actuales, se convierte en irrelevante. Si se mueve a favor, si se adhiere acriticamente, pierde su principal fuente de legitimidad.

4. La renuncia a las oportunidades

Uno de los grandes principios de la promesa educativa era y sigue siendo el de la garantía en la igualdad de oportunidades. Y, de hecho, buena parte de los esfuerzos pedagógicos y de las políticas educativas han sido orientadas a hacer posible este objetivo. Ahora bien: este principio funciona sobre un *a priori*: la voluntad individual y colectiva de progreso, tanto material como espiritual. O, al menos, presupone la confianza en las ventajas que este progreso puede ofrecer. De todos modos, cada vez se hace más evidentemente que este *a priori* ya no puede darse por hecho. Y las consecuencias son realmente graves. Ciertamente, puede haber cierto desengaño relacionado con el fracaso relativo de las promesas asociadas a la idea de progreso, pero no parece que ésta pueda ser la causa principal de la deserción. En todo caso, haría falta referirnos a las dificultades por mantener una cohesión social suficiente como para seguir haciendo creíble la posibilidad de un interés general por encima de las ambiciones particulares. La fe en el progreso, que también produce sus «víctimas», necesita estar vinculada a la confianza en los beneficios que se obtengan por el conjunto de la comunidad para que ésta acepte el precio.

Pongamos el caso particular de idea de progreso que representa el Estado del Bienestar, entendido a la manera europea. El Estado del Bienestar sólo es sostenible desde la perspectiva de una sólida solidaridad co-

munitaria cívica. La atención sanitaria pública, universal y gratuita, parte del supuesto que la gente está realmente preocupada por estar sana y que no seguirá conductas de riesgo gratuitamente. Y, al mismo tiempo, se apoya en el supuesto que no se abusará del principio de «solidaridad» en que se basa. Pero, ¿qué pasa cuando se generalizan las conductas irresponsables en relación a la propia salud? ¿Es necesario que el Estado atienda también las consecuencias? ¿Cómo se debe responder a la ruptura del pacto no escrito pero implícito de que no se puede abusar de un sistema puesto al servicio del interés general? Este tipo de actitud no sólo lo encontramos en el desinterés por una vida larga y saludable y la preferencia por unos estilos de vida orientados a «exprimir» el presente, desatendiendo las consecuencias en el futuro. De hecho, es la misma actitud que puede encontrarse en relación a la expectativa de bienestar económico, a menudo circunscrita a vivir al día. Por lo tanto, no nos podemos limitar a hacer pronósticos pesimistas sobre si por primera vez las generaciones posteriores vivirán mejor que las precedentes. La gran pregunta es si estas nuevas generaciones estarán dispuestas a hacer los mismos esfuerzos que sus padres para alcanzar e incluso superar los antiguos niveles de salud, educativos o de bienestar material.

Y todavía una última constatación dramática para el valor de la educación. Esta dimisión en la voluntad de progreso lleva consigo implícita también, en muchas ocasiones, la renuncia a la confianza en la racionalidad, en el conocimiento científico conseguido en una larga lucha contra el obscurantismo. El éxito de todo tipo de esoterismos que se extienden con total impunidad, desafía las jerarquías clásicas del saber sobre las que se ha fundamentado este progreso. ¿Qué espacio le queda a la educación como vía de emancipación social y personal cuando el futuro viene determinado por el tarot? ¿Qué confianza depositaremos en la escuela si mientras se enseña a Galileo, el estudiante se fía de una carta astral? Para terminar de describir el carácter de las dimisiones respecto a la promesa de progreso económico, de una mejor salud, de una educación más completa o la confianza en la racionalidad científica, conviene observar que las alternativas al conocimiento racional ya no se presentan amparadas por un discurso ideológico bien trabado ni por una tradición religiosa identificable, por un autor o por unas siglas. Al contra-

rio, se trata de una renuncia silenciosa, discreta, vivida de manera poco clara y expresada de manera difusa —y confusa— en buena parte de las actitudes y los estilos de vida actuales.

En definitiva, si como sostengo ya no es clara la adhesión mayoritaria a un deseo de progreso, ni material ni espiritual, es notorio que uno de los principales ámbitos que se verán afectados es el de la educación. El problema, pues, no es el de una supuesta crisis de la cultura del esfuerzo, sino el del cambio de prioridades a la hora de orientar el esfuerzo y de si todavía se puede dar por hecho que todo el mundo, o una mayoría suficiente, quiere ser más educada, más rica, más sana, más culta, más libre. No podemos atribuir a las voluntades individuales las causas del fracaso escolar que, en proporciones diversas, crece en la mayoría de países occidentales. Pero tampoco podemos trasladarlas sólo a un supuesto fracaso del propio sistema educativo. Mi opinión, tal y como he querido demostrar, es que bien podría ser que se tratara de una pérdida de credibilidad de algunas de las aspiraciones clásicas que presuponían la importancia de la educación. En este caso, las «oportunidades» que tenía que ofrecer la educación, habrían dejado de interesar, o estarían en peligro de llegar a ser irrelevantes para muchos individuos. Esto significaría que el viejo «ascensor» que permitía recompensar el esfuerzo de participación en la competitividad reclamada por el modelo de sociedad, basado en el progreso y que castigaba el desafecto y la deslealtad al sistema, habría dejado de funcionar para sectores sociales, por otra parte, muy diversos. No estaríamos hablando sólo de los grupos condenados históricamente a los márgenes de la sociedad, sino también de nichos de población situados dentro de las clases medias y que, utilizando un término periodístico, podríamos denominar «antisistema», y todavía de grupos más minoritarios pero altamente significativos de «desertores» de compromiso competitivo que lleva implícita la modernidad.

5. Los medios de comunicación de masas y las TIC

Los medios de comunicación de masas, en especial la televisión, habían sido hasta hace poco la principal cabeza de turco de la crisis educativa.

La irrupción de una cultura de masas ponía en entredicho la hegemonía tradicional de la alta cultura y la de las culturas nacionales, principales fuentes de los contenidos escolares. Esto creó una verdadera lucha de legitimidades, como analizó de forma brillante Edgar Morin (1962). Por otra parte, la irrupción de la televisión en la cotidianidad de los chicos y chicas representaba la entrada en competencia de la cultura audiovisual frente a la cultura escolar, fundamentalmente oral y escrita. La seducción por la imagen ponía en peligro los mecanismos clásicos de transmisión escolar, obligando a una revisión a fondo de las estrategias docentes para conseguir interesar al alumno. La necesidad de «motivar» al alumno —de divertirlo— se generaliza en este marco competitivo que introduce el mundo audiovisual (Postman, 1985).

Por si fuera poco, la televisión representaba una grieta de tipo moral en la retórica educativa. Efectivamente, el triunfo de la cultura televisiva, también entre los docentes, introducía la consciencia de un doble lenguaje, de una doble moral, en la medida que aquello que era visto como adversario escolar en el trabajo, al mismo tiempo, formaba parte de la escena doméstica personal. Esta mala consciencia del docente en su relación con la televisión forma parte de una experiencia generacional, actualmente de carácter menguante o residual. Aun así, ha marcado el discurso escolar durante algunos decenios y más allá para los que lo han vivido como experiencia personal. Ahora, los nuevos maestros ya están perfectamente inseridos en la cultura televisiva y de forma desacomplejada. Y esto significa que, finalmente, la televisión entra en el aula sin demasiadas resistencias. La televisión y, claro está, el ordenador.

Ahora bien, la hegemonía de la cultura de masas no se limita a este combate simbólico que encontró en la televisión su principal enemiga, sino que va mucho más allá. En primer lugar porque la cultura de masas no tan sólo es un determinado tipo de contenido, sino un estilo de vida, una forma de relación. La cultura de masas proporciona organización y jerarquía, canaliza el conflicto, ofrece identidad y, en definitiva, da consistencia a un mundo alternativo al de la familia y la escuela. El ocio juvenil ya no es sólo el «tiempo de calle» marginal y desestructurado, sino una institución con sus tiempos y espacios, su ideología, su «cosmos sagrado» y, naturalmente, su mercado. El caso del papel de la

música como «geografía juvenil» destinada a orientar el itinerario vital, el mundo de los sentidos y los combates simbólicos juveniles (Martínez, 2007) es paradigmático de lo que sostengo. Por si fuera poco, últimamente se han añadido, gracias a Internet, las redes sociales de relación que llevan todavía más lejos la fuerza de esta institución, que se convierte en plenamente significativa para el joven, arrinconando aún más el papel de la familia y la escuela. La competencia, pues, ya no se limita al hecho de la alternativa de lenguajes y contenidos, sino al hecho que las TIC permiten crear mundos virtuales alternativos, orientados radicalmente al presente, subjetivamente mucho más gratificantes que lo que ofrece la promesa educativa, que pide el esfuerzo de una satisfacción aplazada que sólo se realiza en un futuro, por otra parte, incierto.

En segundo lugar, la cultura de masas, especialmente la que se desarrolla a través de las TIC, utiliza un lenguaje y unas estrategias comunicativas que, en definitiva, son las de la sociedad de la información y el conocimiento. La educación tradicional queda representada, típicamente, por el viejo mobiliario, el pupitre y la pizarra, mientras la cultura de masas utiliza el móvil, la pantalla y la pizarra digital. Y, por si todavía fuera poco, cuando se superan los prejuicios mediafóbicos, se descubre que estas nuevas tecnologías no son responsables de ninguna «estupidización» general, sino que son portadoras eficaces de mecanismos de desarrollo intelectual, de la sociabilidad e incluso de aprendizajes vinculados a la memoria o al aplazamiento de la satisfacción (Johnson, 2009). Pero, quizá el *súmmum* de este choque se manifiesta por la entrada de la educación superior al mundo de Internet mientras abandona los antiguos anfiteatros que habían acogido las tradicionales clases magistrales. Experiencias como «Academic Earth» —nombrada «web del año 2009» por la revista *Time*— o el «OpenCourseWare», han situado las grandes lecciones de las mejores universidades del mundo en Internet con unas audiencias hasta ahora inimaginables.

El gran desafío de la cultura de masas y de las TIC en relación al valor de la educación tradicional no es el de saber quien substituirá a quien, sino como se pueden integrar las primeras en los objetivos educativos de la segunda. Una lógica de confrontación que situara la educación al frente contrario de las TIC, la condenaría al descrédito. Ahora bien, una

estricta sumisión del mundo escolar a la cultura de masas y las TIC, tampoco la salvaría de un rápido proceso de substitución. La alternativa es que a la moralidad y la escritura clásicas se le sume el lenguaje audiovisual; que la tradición de conocimiento escolar muestre su capacidad de discernimiento crítico hacia las nuevas producciones culturales de masas y que el móvil y la pantalla aporten sus ventajas a las estrategias escolares como han empezado a hacer, de manera pionera, universidades norteamericanas aportando sus contenidos a redes como YouTube o distribuyéndolos por iTunes.

6. Una defensa práctica del valor de la educación

Aunque es discutible que cualquier reflexión acerca de la educación y cualquier política educativa tiene dimensiones ideológicas, el gran peligro en los debates educativos es que la confrontación ideológica oculte el resto de desafíos organizativos que tiene planteados. Cuando yo mismo he formulado algunas dudas sobre la traducción práctica de conceptos teóricos como el de «motivación» o el de «aprender a aprender», la respuesta siempre ha sido acusarme de no haber entendido los mismos términos en toda su complejidad formal. Acepto la crítica, claro. Pero la cuestión es si esta complejidad formal tampoco la han entendido los docentes y si su traducción práctica no ha tenido, en muchas ocasiones, consecuencias contrarias a las esperadas. Y es que, en el mundo educativo, en las últimas décadas, se ha producido una substitución del discurso de autoridad construido desde la experiencia docente a un discurso elaborado desde un pedagogismo teórico generalmente alejado del aula y estrechamente —y exclusivamente— ligado al campo académico. Haría falta estudiar, en cada contexto nacional, como se ha desarrollado este proceso y cuales han sido las consecuencias en la formación del profesorado y sobretodo en sus orientaciones docentes. Pero, sea como sea, este desplazamiento de autoridad, según mi experiencia, hace que los desafíos prácticos sólo encuentren respuestas ideológicas formales —y generalmente inútiles—, incapaces de transigir con la realidad cotidiana, fundamentalmente, porque la desconocen.

Si el debate educativo suele estrellarse en este primer nivel de la retórica psicopedagógica, el segundo plano en el que queda encallado es el del debate moralista. La extensísima producción de discurso sobre una supuesta crisis de valores, hipotética causa y consecuencia —no se acaba de saber nunca— de todos los males que afectan a la educación, ha acabado cuajando en el sentido común ordinario, de tal manera que hacer la crítica se convierte en una misión imposible, condenada al fracaso. La tentación moralista, ahora en el plano no académico sino de la opinión pública, a propósito de la educación, suma la idea de la «crisis de valores» a la de la crisis de la «cultura del esfuerzo», obviando todos los determinantes estructurales de un fracaso escolar y, más en general, educativo, que como hemos visto es sobretodo resultado de las propias contradicciones del modelo de sociedad.

Gregorio Luri, en *La escuela contra el mundo* (2008) cita un texto sumerio, escrito en caracteres cuneiformes de 3.700 años de antigüedad, que narra un pequeño fragmento de una larga disputa entre un padre y un hijo y que no puedo evitar la tentación de transcribir:

- ¿De dónde vienes?
- De ninguna parte.
- Déjate de romances, vete ahora mismo a la escuela y preséntate ante tu maestro. Espero que lleves los deberes bien hechos y que no haya ninguna queja de tu comportamiento. Cuando acabes de la escuela ven directamente a casa sin entretenerte por las calles. ¿Me has entendido?
- Sí. Sí que te he entendido. Si quieres, te lo repito.
- Pues ya me lo puedes repetir.
- ¿Qué crees? ¿Qué no te lo puedo repetir?
- ¡Venga, pues, empieza!
- Lo haré cuando quiera.
- ¡Venga!

Tampoco puedo evitar citar este otro fragmento de un texto chino del *Nei Ching*, colección de textos de la dinastía Chou (1030 al 221 a. C.) escrito sobre pequeñas cañas de bambú, que recoge las reflexiones del sabio Ch'i Po (Guido Majno, 1991):

(...) antes se vivía según las reglas de la templanza en el comer y el beber, e iban a dormir y se levantaban temprano. No como ahora. Ahora la gente (joven) beben, y han adoptado maneras de vivir muy descuidadas.

(...) Sólo se preocupan de divertirse: se van a dormir tarde y se levantan a cualquier hora. Está claro que así sólo podemos vivir la mitad de los cien años que vivían los de antes. ¡Estamos degenerando!

Y, todavía, ved esta frase atribuida a Hipócrates (aprox. 460 – aprox. 370 a. C.): «Los jóvenes de hoy no parece que tengan ningún respeto por el pasado ni ninguna esperanza en el futuro».

¿Vivimos instalados en una crisis de la «cultura del esfuerzo» que se arrastraría desde hace más de mil años antes de Cristo? ¿Estamos sometidos a la misma «crisis de valores» vivida en tiempos de Hipócrates? Mi respuesta es, radicalmente, no. El discurso moralista sólo explica la crisis personal del educador. La crisis de valores justifica la consciencia de fracaso, o la de impotencia, del maestro y del progenitor. De la misma manera que no es el esfuerzo en sí mismo lo que está en crisis, sino que esta percepción se produce por el hecho que se dirige hacia otros objetivos que ya no son los señalados por los progenitores ni los docentes.

La deriva moralista e ideológica en los debates educativos, pues, son la expresión de la crisis del valor de la educación y no una explicación de sus causas. El malestar educativo se expresa en términos morales o políticos, sí, pero sería una grave simplificación creer que la crisis de valores es la causa principal del desconcierto. De todos modos, cuando se confunde el síntoma con la causa de la enfermedad, cualquier remedio que se ponga en acción, o se vuelve inútil, o acentúa el problema más que resolverlo. En este sentido, no es extraño que el mundo de la educación, después de haber caído en la tentación del adoctrinamiento como principal terapia contra el malestar, es decir, de buscar la solución en aquello que llaman «la educación en valores» y que se supone que debería haberlo sacado del desconcierto, haya comportado que el supuesto remedio no ha hecho más que acentuar la insatisfacción.

La razón de todo ello es que la pretensión de educar valores al margen de los estilos de vida en los cuales éstos deben ser vividos, es vana.

Al contrario, la única posibilidad de educación eficaz de los llamados valores —yo prefiero hablar de «virtudes»— es precisamente la actuación práctica sobre los estilos de vida. Vale la pena observar la diferencia entre valor y virtud: el primero suele ser la expresión retórica de una virtud práctica. Y el proceso creativo, especialmente cuando se sitúa en el ámbito doméstico —pero también en el escolar—, es poco propicio a la reflexión experta. Por esto, el proceso educativo sólo puede ir de la virtud al valor, del estilo de vida a la concepción del mundo, de la rutina práctica al principio abstracto, pero no al revés. O sea, la virtud que es aprendida como estilo de vida, sí puede acabar racionalizada en un plano más abstracto como «valor». Pero el valor que se defiende al margen de un estilo de vida práctico, se convierte educativamente hablando en irrelevante.

No pongo en duda que la voluntad crítica de transformación de un estilo de vida necesite la referencia a «valores» abstractos previos. Pero no se educa invocando estos valores, sino transformando —por parte de los educadores— los estilos de vida para que las virtudes que contiene se traspasen a los educandos. Y da igual si hablamos de padres, maestros, políticos, empresarios, líderes religiosos o periodistas, todos ellos educadores en sus puestos respectivos. Por otro lado, no se debe olvidar que los estilos de vida seguirán cambiando a lo largo del tiempo, y con ellos los valores que hay implícitos. Y la educación no puede pretender adoctrinar en una reunión de valores encerrados en sí mismos, apelando inútilmente a principios intocables e inamovibles, sino que debe ser capaz de mostrar esta estrecha vinculación entre aquello que se considera valioso y las consecuencias que se derivan. Es decir, con su virtud. La gran cuestión, por lo tanto, es cómo la educación puede conseguir que los individuos se sientan responsables de su propio destino y escojan voluntaria y activamente unos estilos de vida consecuentes y coherentes. El desafío es no caer en la tentación de querer individuos dóciles en el adoctrinamiento y en la retórica políticamente correcta del momento y que, simultáneamente, vivan con indiferencia la inconsistencia de defender unos valores retóricos que su estilo de vida desmiente sistemáticamente.

7. Organización *versus* adoctrinamiento

En este papel ya he señalado los que considero principales condicionamientos estructurales y culturales de esta crisis. Pero ahora querría acabar con algunas vías de intervención que se sitúan en un plano práctico, organizativo. Es decir, querría hacer una defensa práctica de la educación. Unas vías modestas para volver, por la vía de los hechos, aunque sea parcial y modestamente, al valor de la educación. Y la primera es observar que buena parte de la debilidad de las instituciones educativas clásicas, familia y escuela, es organizativa. En el caso de la organización familiar hay, en primer lugar, un grave problema de desorganización temporal. Y de esta desorganización se deriva una ausencia de buenas rutinas educativas que, al fin y al cabo, son las que educan. Por lo que respecta a la escuela, señalaría una estructura organizativa —horarios, cursos, vacaciones...— enormemente rígida, con muy pocos cambios de fondo en cincuenta años. Y, finalmente, tiene un problema gravísimo de comunicación con el entorno, hecho que facilita las confusiones y genera muchos conflictos que serían perfectamente evitables, aspectos que nos servirán para ilustrar el siguiente apartado.

Respecto a la organización familiar para la educación, opino que se deberían generalizar los servicios de asesoría, pero organizados independientemente de la escuela. El objetivo no debe ser tanto acomodar el funcionamiento familiar a los intereses escolares, como encontrar un funcionamiento autónomo de la estructura doméstica que pueda atender, según sus circunstancias, las responsabilidades educativas. La línea de ofrecer cada vez más servicios a las familias para liberarlas de sus responsabilidades, no parece la más conveniente, a no ser en situaciones excepcionales. Al contrario, se trata de hacer posible fórmulas de flexibilización de horarios laborales para adecuarlos a los compromisos familiares. Por su parte, el asesoramiento educativo doméstico tiene que estar estrictamente separado de la función docente, precisamente para evitar confusiones entre los diversos planos institucionales y evitar cualquier sentimiento de intromisión en los espacios respectivos. El establecimiento de rutinas educativas adecuadas en el ámbito doméstico es el primer paso para una disposición adecuada hacia los otros ámbi-

tos educativos. La garantía de un tiempo de descanso adecuado, la alimentación equilibrada, una educación emocional madura, la domesticación del tiempo destinado a las TIC y de sus usos o unas pautas de respeto claras en las relaciones interpersonales, constituyen el punto de partida educativo sobre el cual se edificarán el resto de experiencias.

8. Buena educación, buena comunicación

En la misma línea de buscar estrategias que favorezcan una mejor situación de la institución educativa en relación al conjunto de la sociedad, creo que es imprescindible y urgente revisar las lógicas comunicativas entre los diversos agentes implicados. Mi sospecha es que los cambios estructurales de los cuales hemos hablado extensamente, no han ido acompañados de los cambios necesarios en las formas de comunicación institucional escolar para hacerles frente. Las causas de la crisis comunicativa escolar creo que hay que buscarlas en la confusión de expectativas ya mencionada, pero también en la debilidad organizativa escolar, generalmente con unos recursos humanos y materiales muy limitados, y en la falta de una cultura de gestión avanzada y sensible a las nuevas necesidades comunicativas. Probablemente, hace falta añadir la existencia de resistencias ideológicas a la terminología empresarial que suelen utilizar los expertos en comunicación, y que hacen pensar que no son compatibles con los valores educativos tradicionales.

No obstante, desde mi punto de vista, se tendrían que establecer para el conjunto del sistema educativo, pero también en el plan de cada centro escolar, unos planes de comunicación que regularan los flujos comunicativos internos y externos y que, en primer lugar, evitaran malentendidos y en segundo lugar, favorecieran un cambio de disposición por parte de todos los actores —padres, maestros, alumnos y agentes externos— de manera que cada uno supiera, con la máxima precisión, qué se espera de él y que puede esperar él de los demás.

En definitiva, la idea de fondo es que la nueva complejidad en la que se desarrolla la actividad educativa, cada vez más interdependiente, reclama unas estrategias de comunicación más sofisticadas para garanti-

zar la claridad de los mensajes y la complementariedad de acciones concertadas. Desde mi punto de vista, por poner un ejemplo, la habitual protesta de los profesores por la falta de colaboración de los padres en los objetivos escolares viene dada, sobretodo, porque se dan por hechos unos criterios que, en realidad, no son compartidos por el conjunto de la comunidad educativa. Y pasa lo mismo entre lo que un padre cree que debe exigirse escolarmente a su hijo o lo que el profesor está dispuesto a pedir. No sugiero que la buena educación pueda resolver los conflictos, pero sí que contribuiría decisivamente a hacerlos más transparentes. Quizás no hace falta esperar la coincidencia de intereses y el acuerdo, pero sí que la comprensión de la raíz de los desacuerdos facilitaría un diálogo y un trabajo más eficaz.

9. Conclusiones: la educación como virtud

Hay un acuerdo tácito en el uso del término «valor», en el lenguaje ordinario, para utilizarlo en el momento de referirse a aquello que se considera importante, que tiene una gran transcendencia, que es un bien destacado. De todos modos, como ya he hecho constar, implícitamente, el término «valor» nos sitúa en un plano discursivo que obliga a pensar en el valor como una adhesión consciente a un principio que se considera irrelevante y, por lo tanto, que exige actuar en consecuencia. Y el principal obstáculo, como también he sostenido, proviene del hecho que, aunque se pueda asumir retóricamente el valor de la educación, si las reglas del juego social no confirman la importancia práctica, al final se produce la disociación entre una cosa y la otra.

Pues bien, aunque soy consciente que puede parecer un mero juego de palabras, mi conclusión es que la educación sólo funcionará realmente como valor cuando se haya incorporado como virtud social en la cultura, en los estilos de vida de la mayoría de los ciudadanos. Quiero decir que la relevancia de la educación es tan grande que tendrá que dejar de vincularse a unos procesos específicos, y unas instituciones especializadas, escolares o familiares, o a unas edades determinadas o a unos objetivos específicos. La educación, en una sociedad del conocimiento

como parece que aspiramos ser, debe llegar a ser un estilo de vida, una manera de relacionarse con el mundo, un espacio que lo ocupará todo, un tiempo que se extenderá a lo largo de toda la vida. Y no se podrá limitar a depender exclusivamente de una actitud consciente, a una voluntad determinada, sino que tendrá que ser una disposición básica que, efectivamente, será entrenada como uno debe entrenarse para aprender a caminar o para aprender a hablar.

En este nuevo marco, en un tiempo donde «todo educa», también todo debe ser revisado. Desde el papel de la escuela al de la universidad. Desde la formación que necesitan los agentes educadores hasta los límites legítimos en los que se puede mover la administración pública. Desde el lugar que ha de ocupar una tradición de saberes, hasta el marco de actuación que delimitan las redes de comunicación. Cuando las principales universidades norteamericanas ponen a disposición de toda la sociedad, y de forma gratuita, los contenidos tradicionales básicos de los que eran depositarias y por los que habían cobrado grandes cantidades de dinero —véase la experiencia del Academic Herat—, cuando estos mismos centros se proponen ofrecer abiertamente los contenidos de las onerosas revistas científicas más avanzadas con la conciencia de que el saber debe circular libremente, es que lo fundamental de la educación ya no es la posesión del saber, sino la capacidad para utilizarlo.

Un proverbio chino dice: «lo que puede ser enseñado, no vale la pena que sea aprendido». Parece un proverbio muy adecuado a los tiempos que vivimos y especialmente coherente con los propósitos de estas grandes universidades por lo que respecta a lo que deberá ser su papel específico. Lo que puede circular por la red libremente, ya no hará falta repetirlo en las aulas. Muy bien. Pero lo que todavía está por determinar es cuáles deberán ser los trabajos del resto de agentes educadores cuando, efectivamente, la educación deje de ser un valor y pase a ser la principal virtud de nuestro tiempo.

2

Educación para el desarrollo

Blanca Heredia

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) – PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes)

La difusión de la educación es ampliamente considerada como un factor relevante para promover el desarrollo económico y el bienestar social. Los efectos directos de la educación en el crecimiento económico se manifiestan en incrementos en la productividad y en el ingreso de las personas educadas. La experiencia indica, no obstante, que para obtener resultados satisfactorios no basta con la cantidad de recursos invertidos en la provisión de servicios educativos por parte de los gobiernos, sino que también importa su calidad, es decir, qué se estudia y con qué técnicas de aprendizaje.

Hasta ahora, los objetivos unánimemente acordados por los gobiernos de los países del mundo para alcanzar la escolarización primaria universal y la igualdad de niños y niñas en la educación no se han logrado en los plazos previstos. La experiencia histórica de los países actualmente desarrollados sugiere que la difusión de la educación no depende mecá-

nicamente de las políticas gubernamentales, sino de cambios económicos, sociales y culturales que pueden tomar varios decenios. En este trabajo se revisan algunas tareas con resultados positivos de las acciones gubernamentales para aumentar la escolarización de los niños, sobre todo en los países subdesarrollados. Pero también se concluye que el objetivo aceptado internacionalmente de educación para todos, así como sus efectos positivos sobre el desarrollo y el bienestar, están lejos de ser accesibles con las actuales estructuras económicas y políticas del mundo.

1. Desarrollo económico y educación

El desarrollo económico y el bienestar social son objetivos casi universales que la civilización contemporánea ha establecido como ampliamente deseables. Para alcanzar un estadio avanzado de desarrollo de un país, es necesario que haya unas tasas de crecimiento económico altas durante un largo período. Es decir, sólo un crecimiento del producto superior al crecimiento de la población puede mejorar las condiciones de vida y el bienestar de una nación. Sin embargo, unos países han llegado a estadios avanzados de desarrollo mucho antes que otros. Asimismo, actualmente entre los países pobres o subdesarrollados, algunos crecen a unos ritmos anuales muy superiores a otros (por ejemplo, según datos oficiales, la China y la India han crecido a un ritmo del 8 o 10% anual durante más de un decenio, mientras que una gran parte de los países africanos subsaharianos están en estancamiento).

Existen numerosas hipótesis y modelos que tratan de explicar por qué unos países crecen más que otros y, en definitiva, por qué unos países alcanzan niveles de desarrollo económico y bienestar social antes que otros y por qué muchos permanecen en la pobreza. Tradicionalmente, los economistas neoclásicos y otros estudiosos habían considerado que el crecimiento económico de un país depende sobre todo de su dotación inicial de recursos naturales (materias primas y fuentes de energía) y de su capacidad de producción. Sin embargo, desde el decenio de 1960, se empezó a considerar también la educación como un factor explicativo del crecimiento económico.

En los estudios sobre lo que vino a llamarse «economía de la educación» y en los mismos estudios sobre el crecimiento económico, se empezó a incluir la educación como una «inversión humana». La educación pasó a ser considerada uno de los elementos que permiten explicar parte de los residuales de los modelos de crecimiento creados hasta entonces (Bowman, 1960; Schultz, 1961 y Denison, 1962). Los factores clave ya no son sólo los recursos naturales y la maquinaria, sino también las capacidades de las personas de producir más y mejores bienes y servicios. Para ello, la teoría económica ha acuñado y aplicado el concepto de «capital humano», que básicamente puede medirse por el nivel de educación de las personas (Becker, 1964 y Lucas, 1998).

La educación, en primer lugar, aumenta los ingresos privados de aquellos que la reciben. Como consecuencia, este aumento de los ingresos individuales comporta un aumento del nivel económico general del país, habitualmente medido por el Producto Interior Bruto (PIB) medio o per cápita (Benhabib y Spiegel, 1994; Temple, 1999 y Rehme, 2007).

Al señalar este mecanismo —desde la educación a los ingresos individuales y de éstos al crecimiento colectivo promedio— ya podemos darnos cuenta de que una estimación global del crecimiento de un país puede comportar que existan, se mantengan e incluso aumenten las desigualdades de ingreso entre unos y otros grupos dentro del mismo país —precisamente entre los más educados y los que no accedan a la educación.

El cambio de énfasis sobre el papel de la educación en los estudios sobre el crecimiento económico, refleja un cambio de hecho que tuvo lugar sobre todo a lo largo del siglo XX. Durante las primeras fases de la revolución industrial, primero en Inglaterra, algo más tarde en Alemania y luego en otros países, los factores fundamentales del despegue y el crecimiento de la economía eran la introducción de maquinaria y el acceso a ciertas materias primas y fuentes de energía. En cambio, desde mediados del siglo XX han sido determinantes los avances científicos y técnicos para la introducción de nuevos métodos de producción y la creación de nuevos bienes y servicios. En los decenios más recientes, el éxito de una nación en crecer y desarrollarse depende, por supuesto, de

su inversión en capital físico, así como de ciertas condiciones ambientales favorables. Pero también depende en gran medida de cómo se utilicen el conocimiento y las herramientas más avanzadas, lo cual requiere ciertos niveles de instrucción y educación de la fuerza de trabajo.

Hay numerosos trabajos de investigación sobre la relación entre el crecimiento económico de los países y la difusión de la educación, los cuales utilizan muy a menudo variables cuantitativas mensurables. Entre éstas destacan el gasto público en educación y los años de escolaridad promedio de la población. Los resultados de estas investigaciones, así como de los reportes e informes periódicos de los gobiernos y de las organizaciones internacionales que se dedican a ello, son bastante variados y no muy concluyentes.

Por ejemplo, un estudio de 29 países en desarrollo en los años ochenta encontró que la contribución de la educación a explicar las diferencias de crecimiento económico entre países iba desde un 1% en México hasta un 23% en Ghana (Psacharopoulos, 1984). Otro estudio de 128 países desarrollados y subdesarrollados indica que un año adicional de educación de un varón adulto puede elevar su productividad en 19%. Pero para medir cómo este incremento individual se traslada al crecimiento colectivo hay que tener en cuenta los costos de la escolaridad, incluidos la construcción de escuelas y los salarios del personal docente, controlar si la fuerza de trabajo disponible se ha modificado por cambios demográficos y examinar los posibles obstáculos institucionales a la proyección del trabajo individual en la economía. De acuerdo con todo ello, en conjunto, un año adicional de escolaridad de la población masculina mayor de 25 años en promedio comporta un aumento en la tasa de crecimiento económico anual del país de un 0,44% (Barro, 2001).

Como consecuencia de la nueva importancia económica de la educación, los gobiernos de la mayor parte de los países han modificado los objetivos de sus políticas públicas para invertir no sólo en capital físico y ayudar a las empresas privadas a realizar este tipo de inversiones, sino también para invertir en capital humano. Para que una economía se integre en los mercados globales y pueda competir en la producción de bienes y servicios, es necesario que aumenten las tasas de innovación, se incremente la productividad, mejoren los métodos de producción y

se facilite la introducción de nuevas tecnologías. Para ello es necesario que la población del país esté educada y posea las herramientas cognitivas y las competencias básicas para solucionar problemas en el trabajo, así como para innovar. El siglo XXI está siendo, aún más que el siglo anterior, el de la adquisición de conocimientos.

La relación entre desarrollo económico y difusión de la educación es compleja. Un proceso de desarrollo en el que aumente la inversión y exista un buen sistema de toma de decisiones en políticas públicas, lo cual implica un contexto social favorable y unas instituciones públicas eficaces, puede generar una amplia difusión de la educación en un país. Al mismo tiempo, la apertura de un país, tanto en los intercambios económicos con otros países como en el aspecto cultural, así como la calidad de su sistema político, de sus dirigentes y de sus administradores, facilita la difusión de la educación. En resumen, hay mucha evidencia empírica que muestra una correlación positiva entre los niveles de educación de la población de un país y los niveles de desarrollo económico y bienestar social. Pero no hay estudios concluyentes sobre la prioridad de cada uno de estos aspectos en la dinámica global, es decir, sobre las relaciones de causa-efecto entre las distintas variables mencionadas.

2. Los efectos difusos de la educación

Hay varios aspectos muy importantes de la relación entre la educación y el crecimiento económico que no son captados por los estudios que se basan en la medición cuantitativa del gasto público, los años de escolaridad de la población y las tasas anuales de crecimiento del producto interior bruto de un país. Entre ellos se encuentran los siguientes, que serán revisados a continuación:

- En primer lugar, la importancia de la educación no se basa sólo en su cantidad, sino en su calidad, es decir, en qué es lo que se estudia, qué técnicas de aprendizaje se utilizan y qué resultados obtienen los estudiantes.
- En segundo lugar, si bien los efectos de la educación en el crecimiento pueden ser directos, debido a la calificación laboral y profesional que

la educación genera y los consiguientes aumentos de productividad y de ingreso de las personas educadas, también pueden ser indirectos, ya que la educación modifica otros comportamientos y estructuras sociales que, a su vez, pueden tener influencia en la dinámica de crecimiento.

- Por último, mientras que algunas consecuencias de la difusión de la educación pueden ser mensurables cuantitativamente con los datos y las operaciones disponibles, otros pueden ser de más difícil medición.

Cantidad versus calidad de la educación

Empecemos por el primer punto. Como hemos dicho, la inversión en educación se suele medir por el gasto público en educación respecto al porcentaje del PIB. Asimismo, la difusión de la educación se suele medir por los años de escolaridad media de la población adulta de un país. Pero aunque la existencia de escuelas y maestros y la mera escolarización pueden influir sobre el modo en que una persona se enfrenta al mundo, la calidad de los conocimientos que adquieren los estudiantes puede ser más importante. A modo de síntesis: «Tomar la escolarización como un indicador de la educación es delicado, ya que no garantiza que la calidad de los aprendizajes obtenidos sea lo suficientemente buena como para tener un impacto real en el desarrollo de las capacidades y habilidades de las personas» (Hanushek, 2005).

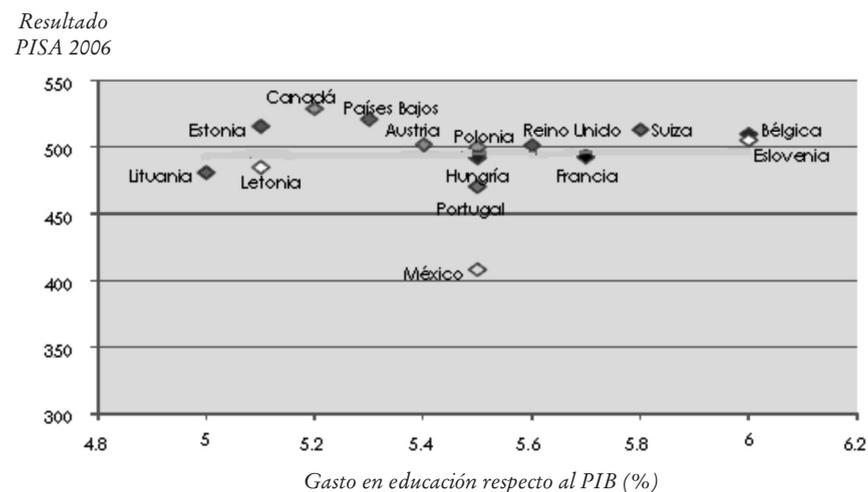
Esta idea ha estado presente en la literatura desde hace muchos años (Solmon, 1975; Wachtel, 1975 y Rizzuto, 1980). De hecho, la calidad de la educación podría explicar la brecha que sigue existiendo entre países desarrollados y países subdesarrollados, ya que si bien en los últimos ha aumentado el número de años que los niños pasan en la escuela, este aumento no ha tenido un gran impacto en el crecimiento de la economía. La operacionalización de datos sobre la calidad de la educación ha sido facilitada sobre todo por los informes del Programa de Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El número de países examinados ha ido aumentando, desde 43 en el año 2000 hasta 62 en 2009. Cada ejercicio evalúa estudiantes de quince años de edad (con muestras

entre 4.500 y 10.000 estudiantes en cada país), en particular por lo que se refiere a los resultados en los aprendizajes de lectura, matemáticas y ciencias. También hay datos comparativos para unos cuarenta países en los informes TIMSS (Tendencias Internacionales en el estudio de matemáticas y ciencias) de la Asociación Internacional para la Evaluación de los Resultados Educativos (IEA).

Estos estudios permiten observar que el gasto en educación no está fuertemente correlacionado con la calidad de la educación, según la evaluación del PISA, como se muestra en el gráfico 1. Algunos países en los que las dos variables están fuertemente desviadas son, por ejemplo, Canadá, que pese a tener un nivel de gasto relativamente pequeño entre los países desarrollados, obtiene la máxima puntuación del PISA en calidad de la educación, y, por otro lado, Portugal y México, ambos con niveles relativamente superiores de gasto público en educación como porcentaje del PIB, pero con resultados que se ubican entre los de peor calidad entre los países evaluados por el PISA.

El interés de la cuestión reside en que la calidad de la educación está más claramente correlacionada que el gasto público en escuelas o que la cantidad de años de escolaridad con los ingresos personales y con el crecimiento económico —así, por seguir con los casos mencionados, la

Gráfico 1. Gasto en educación y calidad de la educación

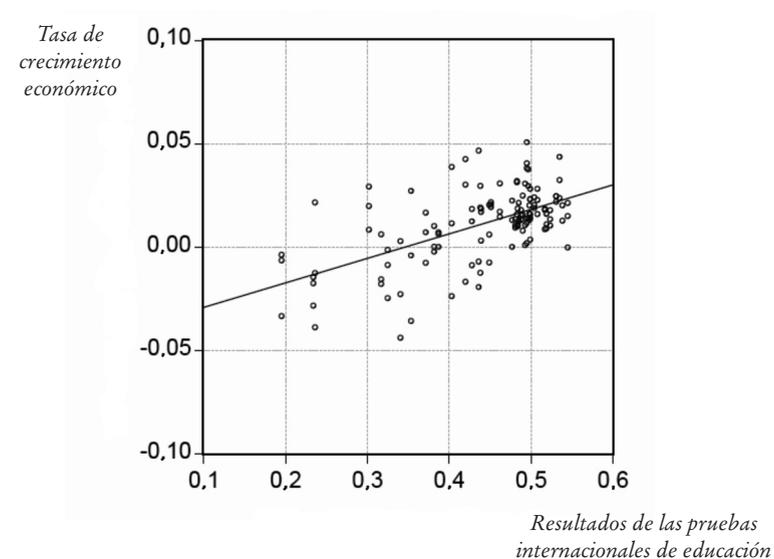


educación en Canadá favorecería el crecimiento económico más que en México. Algunos estudios han mostrado que cuanto mejores resultados obtiene un estudiante en las evaluaciones educativas de PISA y TIMSS, mayores son las probabilidades de obtener un salario más alto. Concretamente, una desviación típica por encima de la media en el desempeño en pruebas estandarizadas en matemáticas comporta un 12% más de ingresos anuales. Este porcentaje de aumento del salario tiende a ser superior en los países en desarrollo que en los países desarrollados (Mulligan, 1999; Lazear, 2003).

Como hemos mencionado, la influencia de la educación en el crecimiento económico colectivo involucra relaciones más complejas que su impacto en los ingresos individuales. Pero también la calidad de la educación parece tener mayor impacto en el crecimiento económico que los años de escolaridad. En un estudio se tomaron las diferencias internacionales de los conocimientos de matemáticas y ciencias y se encontró que una desviación típica de diferencia en estas habilidades entre países se traduce en una diferencia de un 1% en las tasas de crecimiento anual del PIB per cápita (Hanushek y Kimko, 2000). En otro estudio se compararon, por separado, la evaluación de PISA en ciencias y los años de escolaridad para cada país con el crecimiento económico y se encontró que la primera es mucho más significativa que los segundos. Al igual que en el estudio antes citado, un incremento en la desviación típica en los resultados en ciencias de los estudiantes varones conlleva un aumento de un 1% en la tasa de crecimiento. Pero una desviación típica de los años de escolaridad sólo incrementa la tasa de crecimiento en un 0,2% (Barro, 2001).

Los estudios disponibles muestran que los resultados de los estudiantes en matemáticas también están correlacionados positivamente y de un modo estadísticamente significativo con las tasas de crecimiento económico, aunque menos que los resultados en ciencias. Lamentablemente, los datos sobre el aprendizaje de los estudiantes en lectura son insuficientes en varios países para extraer correlaciones significativas en este aspecto. El promedio de las tres áreas evaluadas (lectura, matemáticas y ciencias) muestra, en conjunto, una correlación positiva con las tasas de crecimiento económico, como se observa en el gráfico 2.

Gráfico 2. Calidad de la educación y crecimiento económico



Consecuencias directas e indirectas de la educación

Los efectos directos de la cantidad y la calidad de la educación en el crecimiento económico son debidos sobre todo al aumento de la productividad de las personas educadas, como hemos sugerido. Concretamente, en la agricultura, la instrucción y la educación básicas de los agricultores facilitan el uso de tecnologías modernas. En la industria, los empleados necesitan cierta capacidad de adaptación al cambio tecnológico. Incluso los trabajadores «no-calificados» en una fábrica moderna necesitan la alfabetización, la numerización y la disciplina que pueden ser adquiridas en la escuela primaria y media. En los servicios, es crucial la capacidad de obtener y manejar información y conocimientos, así como de tener una mente abierta a cambios y novedades, las cuales dependen decididamente de la educación. En general, las inversiones de las empresas en capital físico resultan muchos más productivas y eficientes si van acompañadas por una alta disponibilidad de capital humano.

Pero junto a estos efectos directos, los efectos indirectos de la educación en la economía y el bienestar de las sociedades pueden ser toda-

vía más importantes. Una primera pista sobre ello la dan algunos estudios que indican que la escolarización de las mujeres no tiene el mismo impacto a corto plazo sobre el crecimiento económico que la educación de los hombres (Barro y Sala, 1995). Ello se debe a que en muchos países subdesarrollados hay políticas de reclusión y discriminación de las mujeres que impiden el aprovechamiento de las capacidades de las mujeres educadas en el mercado laboral formal.

Sin embargo, estos mismos estudios muestran un efecto importante de la educación de las mujeres en la estructura familiar, los cuales tienen a su vez un impacto muy claro a mediano y largo plazo sobre el crecimiento económico. En primer lugar, las mujeres educadas tienden a reducir su fertilidad mediante el uso de anticonceptivos, el aplazamiento de la edad del embarazo y la reducción del número de hijos, al tiempo que con la difusión de la educación se reducen las tasas de mortalidad infantil (como se vio ya, por ejemplo, en los estudios de Cochrane, 1979 y de Cochrane, Leslie y O'Hara, 1980).

Estos cambios son más notables en los países subdesarrollados. En varios estudios de 14 países africanos se observó que con el acceso de las mujeres a la escuela primaria y sobre todo a la escuela secundaria, se reduce la fertilidad. Entre estos países, Botswana, Kenia y Zimbabue tenían los niveles de escolaridad femenina más altos y las tasas de mortalidad infantil más bajas (Behraman y Wolfe, 1987; Birdsall, 1995).

Todos estos cambios reducen muy significativamente el tiempo dedicado por las mujeres al cuidado y la atención de los hijos, y especialmente el dedicado por las madres a las hijas, lo cual libera una enorme fuerza de trabajo productivo femenino. La educación de las mujeres impulsa su participación en el mercado laboral. Colectivamente, el efecto sobre el crecimiento del PIB per cápita es doble: por un lado, aumenta la producción debido al trabajo de las mujeres (el numerador); por otro lado, disminuye el crecimiento de la población (el denominador).

Al mismo tiempo, las madres educadas tienden a mejorar las condiciones de salud del hogar, aumentar la calidad de la alimentación de la familia, reducir el tabaquismo e introducir hábitos de consumo más saludables. Asimismo, en familias con madres educadas devienen más importantes las actividades y las enseñanzas que se dan a los niños antes

de ingresar en la escuela y el desarrollo desde edad temprana de habilidades que mejorarán su rendimiento posterior (Slowsky, 1982). Todo ello reduce los costes sanitarios e indirectamente facilita también la mejora de la productividad.

Efectos no mensurables

La medición cuantitativa de los efectos de la educación sobre el desarrollo económico y el bienestar social adolece de ciertas carencias debidas a la dificultad de incluir algunos fenómenos significativos en los datos y las relaciones estadísticas habituales. En general, las múltiples dimensiones del bienestar social no pueden ser capturadas por la contabilidad nacional si ésta se centra sólo en los ingresos económicos. Pero incluso con respecto a las variables cuantitativas habituales, hay fenómenos ocultos que pueden distorsionar la visión sobre las consecuencias de la escolaridad.

Concretamente, la medición de los efectos de la educación es muy precaria en lo que se refiere a los ingresos individuales. En muchos estudios se suelen tomar como índices los salarios de personas con distintos niveles de escolaridad. Pero en los países en desarrollo la mayor parte de la población no recibe salarios formales, sino que vive del producto de la agricultura o del sector informal de la economía. Algunos estudios parciales indican una relación positiva entre la educación de los agricultores y la productividad en la agricultura. Así, se afirma que la productividad de un agricultor aumenta un 8,7% cuando completa los cuatro años de educación primaria (Jamison y Lau, 1982). En Tailandia, la probabilidad de que un agricultor adopte una tecnología que utilice insumos químicos es un 60% mayor si ha cumplido cuatro años de educación (Birdsall, 1993). En Nepal, el haber completado los primeros siete años de educación incrementaba la productividad en cultivo del trigo en un 25% y del arroz en un 13% (Jamison y Moock, 1994). Sin embargo, estas evidencias no han sido integradas en los modelos económicos generales, los cuales suelen estimar el impacto de la educación en los salarios urbanos, por lo que se subestima su importancia en las zonas rurales.

Otro de los aspectos que suele ser ignorado es el impacto indirecto que tiene la educación en la prolongación de la vida productiva de las personas. En realidad, la interacción entre los diversos procesos es di-

fácil de establecer: por un lado, el crecimiento económico, al mejorar las condiciones higiénicas y sanitarias, alarga la vida de las personas; por otro lado, la difusión de la educación es a la vez una causa y un efecto del crecimiento económico; y por último, el alargamiento de la vida laboral puede ser facilitada por el desarrollo y por la educación y a su vez contribuye a aumentar la producción de un país. Crecimiento, educación y vida prolongada y productiva van, pues, de la mano, aunque las mediciones a corto plazo no suelen tener en cuenta los cambios a largo plazo en el tamaño de la población activa.

Los aspectos que hemos mencionado —bienestar no económico, ingresos agrarios, alargamiento de la vida— incrementarían las estimaciones de los efectos positivos de la educación. En sentido contrario, la educación puede fomentar la emigración en los países pobres y de este modo tener un impacto negativo sobre su capacidad productiva. Ciertamente, cada país tiene un contexto diferente y la decisión de emigrar no depende sólo del grado de escolaridad de las personas. Pero la educación proporciona más información sobre la existencia de otras formas de vida y sobre la posibilidad de alcanzarlas, la cual puede incitar a las personas educadas a emigrar en búsqueda de mejores oportunidades (Schwartz, 1971). En la medida en que las personas con mejor educación tienden a emigrar, el gasto público en educación puede tener incluso una relación negativa con el crecimiento económico, como seguramente ocurre en algunos países con emigraciones masivas. De hecho, puede haber una transferencia de recursos desde los países pobres hacia los países ricos, ya que éstos son los beneficiarios de los efectos económicos y culturales de la inversión de aquellos en la educación de sus súbditos más despiertos y ambiciosos.

El problema mayor en la medición de los efectos económicos y sociales de la difusión de la educación es que una gran parte de ellos sólo pueden ser observados a largo plazo. Si se analizan retrospectivamente los procesos de desarrollo económico de los países más avanzados, especialmente en Europa occidental, Estados Unidos y Japón, cabe darse cuenta de que la difusión de la educación fue un proceso histórico de muy larga duración. Los cambios en estos países tuvieron lugar desde finales del siglo XIX o principios del siglo XX, cuando se encontraban a niveles

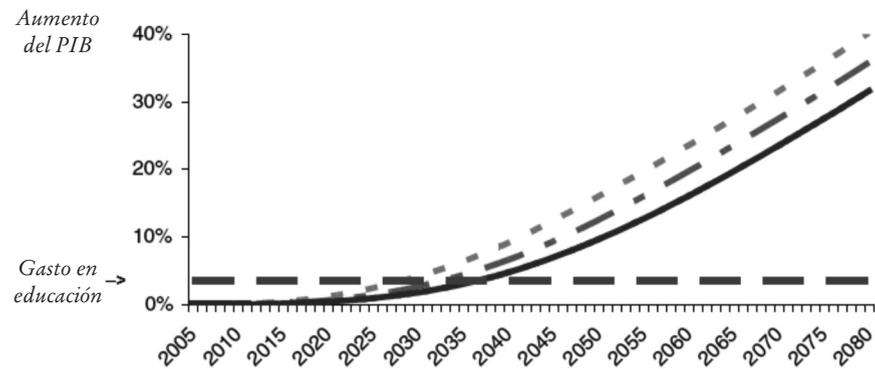
de escolarización comparables a los actuales en los países pobres. En los países actualmente desarrollados, el paso desde un 10 a un 90% de alfabetización de la población requirió unos 50 años de promedio, mientras que la difusión de la escuela primaria a un 90% de la población tomó unos 100 años (Meyer *et al.*, 1992).

En comparación con esos países, la preocupación por la difusión de la educación y la atención a sus consecuencias económicas en los países subdesarrollados o en fase de desarrollo son todavía demasiado recientes para llegar a conclusiones satisfactorias. En los últimos cuarenta años ha habido numerosas campañas de las organizaciones internacionales y cambios en las políticas de los gobiernos en muchos países subdesarrollados a favor de mayores inversiones en la educación. En la mayor parte de los países de Europa oriental, Asia central y oriental y América Latina, el incremento relativo en el gasto público y en la escolarización de los niños y los jóvenes ha sido muy significativo, hasta alcanzar una media de nueve o diez años de escolaridad por persona —un nivel que se considera debería tener un impacto económico visible. En África del Norte, Oriente Medio y Asia del Sur los cambios son también notables, pero no se han alcanzado todavía aquellos niveles de escolarización. África subsahariana, por último, sigue estando muy atrasada en estos aspectos. Pero, en general, el impacto de la inversión en educación sobre el crecimiento ha sido muy limitado.

En un estudio reciente, Hanushek (2009) muestra que la implementación de un programa de mejora de la calidad educativa que se comenzara a aplicar, por ejemplo, en 2005, y lograra mejorar moderadamente las capacidades que adquieren los estudiantes, sólo tendría efectos positivos hacia el año 2040. Cabe estimar que un gasto alto y sostenido en educación sólo será cubierto por los dividendos de la inversión educativa al cabo de unos treinta años, como se sugiere en el gráfico 3. Más allá de ese período, los beneficios económicos del gasto educativo serían muy claros y crecientes. Pero programas gubernamentales de sólo diez o veinte años de duración pueden generar resultados insuficientes.

Por todo ello, una evaluación global de los efectos en el desarrollo económico de las nuevas políticas e inversiones educativas adoptadas en los últimos decenios puede provocar cierta decepción. Lo cierto es que

Gráfico 3. Efectos a largo plazo del gasto en educación



en numerosos países subdesarrollados los cambios cuantitativos han sido de gran magnitud, tanto en gasto público como en años de escolaridad. Pero las diferencias económicas y sociales entre esos países y los países más desarrollados del mundo, los cuales continúan avanzando en sus procesos de crecimiento e innovación, no sólo son muy grandes, sino que por ahora tienden a aumentar.

3. La acción gubernamental e internacional

Durante muchos años, una serie de reuniones intergubernamentales han prometido que se alcanzaría la educación primaria universal en los países subdesarrollados al cabo de un tiempo. Una de las primeras reuniones internacionales de este tipo tuvo lugar en Ginebra en 1951, la cual fue seguida por una reunión de ministros de educación y responsables de planeación económica bajo el patrocinio de la UNESCO en Santiago de Chile en 1962, las reuniones de Estrategia Internacional de Desarrollo patrocinadas por las Naciones Unidas para la Segunda y la Tercera Décadas, en Nueva York en 1970 y 1980, respectivamente, y, más recientemente, la Cumbre del Milenio, también en Nueva York en el 2000. A lo largo de ese período, la UNESCO también ha organizado una serie de reuniones de ministros para el desarrollo de la educación en Asia, en

África, en los países árabes y en América Latina, las cuales, junto con otros numerosos encuentros, han producido el «plan Karachi», el «plan Addis Abeba», el «plan Santiago», la «declaración Jomtien», la «declaración Delhi», la «declaración Dakar» (por las ciudades en que tenían lugar los encuentros) y, más recientemente, la «Declaración del Milenio».

En todas estas reuniones, los gobiernos participantes se comprometieron a alcanzar los objetivos de escolarización completa y paridad de género en la educación en un plazo determinado de diez o veinte años. Concretamente, la mayor reunión de jefes de Estado que ha tenido nunca lugar, en Nueva York durante el año 2000, decidió por unanimidad que entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio se incluyera que «hacia el año 2015... se asegure que... los niños de cualquier lugar, tanto niños como niñas, sean capaces de completar un programa completo de escolarización primaria y que las niñas y los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la educación».

En general, los compromisos de los gobiernos se han concretado en ciertos montos de gasto público, de acuerdo con los cálculos del momento. Para los Objetivos del Milenio se ha estimado que se necesitarían unos 9 mil millones de dólares de aumento en el gasto anual en educación en el mundo (Delamonica *et al.*, 2001). En varios momentos se ha enfatizado que el desarme de los Estados liberaría recursos para mayor gasto en educación, el cual podría incluirse entre los «rendimientos de la paz». Como hemos comentado, los gastos gubernamentales en educación han aumentado muy notablemente en los últimos decenios. Con los datos disponibles, el promedio de gasto en educación como porcentaje del PIB en 2006 es, para los 41 países más desarrollados, de un 5%, mientras que para los demás 158 países menos desarrollados, es de un 4,3%.

Cabe señalar que las proporciones son muy parecidas para los gastos militares, que a nivel mundial se han reducido a casi un tercio de lo que habían llegado a sumar a finales de los años ochenta, en el punto álgido de la Guerra Fría, por lo que no parece que mayores trasvases entre estos dos rubros puedan ser decisivos (actualmente los gastos militares son un 2,7% del PIB en los 41 países más desarrollados y un 2,4% en los demás).

La sucesión de reuniones y declaraciones antes presentada indica que los objetivos señalados en cada una de ellas no se han alcanzado. Ac-

tualmente cabe calcular que hay todavía en el mundo unos 100 millones de niños sin escuela. A la vista de la disparidad entre los objetivos formulados y los resultados obtenidos, queda claro que los gobiernos pueden hacer una serie de cosas para favorecer la difusión de la educación, pero no parece que esté en sus manos instaurar la escolarización universal de un modo efectivo.

Entre las políticas más eficientes que un gobierno puede implementar, cabe identificar las siguientes.

En primer lugar, los gobiernos pueden reducir los costos privados de la inversión de los padres en su educación. Esto se alcanza mediante la reducción de la distancia a la escuela en las áreas rurales, así como con la reducción de los gastos de inscripción, materiales escolares y mantenimiento, incluida la distribución de alimentos en las escuelas.

En segundo lugar, cabe mejorar la formación de los maestros. Entre los objetivos básicos está el asegurar que los docentes conocen y usan métodos pedagógicos adecuados, orientados a enseñar a aprender, el uso del inglés como lengua franca, la utilización de libros de texto, medios informáticos y audiovisuales apropiados y la asignación de tareas en casa a los estudiantes. Se ha sugerido que cabría incentivar la formación de maestros en países desarrollados para el ejercicio de su tarea en países pobres. Pero hay que tener en cuenta que en muchos países pobres, el primer objetivo respecto de los maestros es tan básico como que no haya ausentismo laboral. Los sindicatos de maestros suelen ser interlocutores obligatorios para la introducción y el sostenimiento de estas medidas, pero no son siempre cooperativos y a veces se convierten incluso en un obstáculo mayor a la innovación y el control del rendimiento escolar.

Por último, los gobiernos también pueden realizar transferencias de dinero a los padres, condicionadas a la asistencia regular y el rendimiento efectivo de los niños en la escuela. Este tipo de programas se hicieron famosos a partir de la experiencia piloto del PROGRESA (también conocido como el programa «Oportunidades») en México y ha sido imitado con éxito en otros países. La distribución gubernamental de bonos monetarios para ser gastados en la escuela que los padres elijan y otras medidas que fomentan la competencia entre las escuelas públicas y las escuelas privadas también han obtenido resultados bien documentados

en países como Colombia, Etiopía e India. En resumen, como dice un estudioso del tema, los gobiernos pueden instalar fuentes de agua y acercar a los ciudadanos a ellas, pero no les pueden obligar a beber.

No es fácil evaluar el rendimiento de la ayuda internacional, es decir, de las transferencias monetarias para la educación comprometidas por los países desarrollados en favor de los países subdesarrollados. El problema fundamental es la ausencia de control sobre los compromisos tanto de los países desarrollados donantes como de los países pobres receptores, ya que no existe un marco institucional o democrático de rendición de cuentas a nivel internacional. Por un lado, para los gobiernos de los países ricos, la ayuda puede ser explicada ante sus votantes como condicionada a los compromisos de los gobiernos en los países pobres de usarla correcta y eficientemente. Pero los gobernantes saben que el cumplimiento de esta condición no podrá comprobarse hasta después de uno o varios períodos legislativos y electorales, con consecuencias escasas sobre ellos. Por otro lado, para algunos gobiernos de los países pobres, la ayuda puede ser utilizada para remunerar a los grupos dirigentes y sustituir otros gastos, especialmente de consumo improductivo, así como para adoctrinar a la juventud con los mitos básicos del nacionalismo en apoyo del régimen existente. De hecho, una parte importante de la ayuda internacional va a parar a dictaduras no comprometidas formalmente en su uso.

La ayuda total vehiculada por el Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) de la OCDE se ha multiplicado casi por cuatro en los últimos diez años. Del total, alrededor de un tercio se dedica a educación (mientras que otro tercio está destinado a ayuda humanitaria y pacificación y otro tercio a la mejora del gobierno y la sociedad civil). Esto significa que en 2007 se destinaron unos 7 mil millones de dólares a la ayuda internacional en educación. Un estudio sistemático de la efectividad de la ayuda en el sector de la educación concluye que, en conjunto, ha tenido «un efecto positivo» en la asistencia al desarrollo de la escolarización primaria.

«Sin embargo, ni las estimaciones más optimistas muestran con claridad que, a cualquier tasa de crecimiento económico realista, la ayuda pueda ser nunca capaz de mover el mundo mucho más cerca del objetivo

aceptado internacionalmente de educación para todos. La educación primaria universal requiere aumentar la eficiencia del gasto educativo tanto de los donantes como de los gobiernos nacionales. Además, las condiciones políticas e institucionales generales de los países receptores son importantes. En condiciones de mala gobernanza, el impacto de la ayuda en la escolarización puede de hecho ser negativo» (Michaelowa, 2004).

4. El huevo y la gallina

El carácter poco concluyente de los estudios sobre los efectos de las políticas de difusión de la educación en el crecimiento económico sugiere la posibilidad de que sea importante la línea alternativa de causalidad: desde el desarrollo hacia la educación. Para comprender esto, cabe adoptar el punto de vista de que el grado de difusión de la educación, tal como es medida, por ejemplo, mediante los años de escolaridad, así como con la mejora de su calidad, es un resultado tanto de la oferta como de la demanda de educación. Hasta ahora se ha prestado mucha atención a la oferta, es decir, a las políticas gubernamentales de gasto en escuelas y maestros, tal como hemos revisado en la sección anterior. Pero el otro lado de la relación, la demanda de educación por los padres y las familias, puede ser clave.

Cabe suponer que los individuos y las familias invierten en educación, como en cualquier otro bien y servicio, sólo en la medida en que los beneficios privados que pueden esperar de esta inversión son superiores a los costos privados de la misma. En la transición de larga duración de una sociedad entre el subdesarrollo y el desarrollo, los beneficios privados de la educación pueden concretarse en el aumento de los salarios y otros ingresos de las personas educadas, de los que hay que descontar los beneficios derivados del trabajo infantil típico de las sociedades sin educación, que así desaparecen, y los costos de la escolarización. Estos beneficios serán claramente positivos si las familias pueden tener expectativas de que habrá una demanda de trabajo calificado en el mercado laboral que compense sobradamente los beneficios del tra-

dicional trabajo de los niños en la familia. Pero estas expectativas de prosperidad laboral dependen a su vez de la existencia de un desarrollo económico suficiente, es decir, son en gran parte independientes de la decisión individual de invertir en educación.

La experiencia acumulada permite sospechar que las políticas gubernamentales, si bien pueden aumentar la oferta de escuelas y maestros, son insuficientes para generar una demanda amplia de educación entre la población cuando las circunstancias no son favorables. Algunos autores han comparado la transición educativa de una sociedad con la transición demográfica, la cual, en general, depende más de las decisiones individuales de tener menos hijos que de las leyes y las regulaciones públicas sobre la familia y la natalidad. En general, las decisiones individuales sobre el número de miembros de la familia dependen en buena medida de las expectativas económicas de sus miembros. Sólo un gobierno totalitario puede pretender regular los comportamientos familiares y sexuales de sus súbditos hasta el punto de provocar una transición demográfica acelerada (como se ha intentado, por ejemplo, en la China comunista).

Análogamente, sólo con medios coercitivos parecidos podría tener éxito una política educativa orientada a modificar radicalmente y en poco tiempo los comportamientos de los individuos y las familias con respecto a la escolarización de los niños. En el pasado de los países actualmente desarrollados, el establecimiento legal de la educación primaria como obligatoria tuvo lugar bien como un mero anuncio de intenciones cuyo cumplimiento tomó varios decenios (como en Francia y otros países europeos), bien cuando ya se había alcanzado en la práctica la escolarización casi-universal (como en Estados Unidos), de modo que la legislación gubernamental no fue el factor decisivo del cambio real. La escolarización universal se alcanzó en estos países a niveles de ingreso per cápita algo superiores que los actuales en los países más pobres. Algo parecido puede decirse acerca de las leyes de prohibición del trabajo infantil.

Un ambicioso estudio de la expansión de la escolarización en los países actualmente desarrollados durante ciento cincuenta años, significativamente titulado «¿Expande el Estado la escuela?», concluye así:

«La evidencia empírica disponible sugiere que las acciones del Estado, materiales y simbólicas, pueden tener influencia en la escolarización bajo ciertas condiciones. En suma, las formas de acción efectiva pueden incluir la regulación política de las estructuras laborales; la apertura de una estructura de oportunidades y señales de que más escolarización comportará beneficios económicos; el aumento directo de la oferta de escuelas y plazas de estudio; la vinculación de la escolarización a los ideales occidentales más amplios de sufragio universal, integración nacional y desarrollo individual; y la reducción de los costes de oportunidad percibidos por la restricción del trabajo infantil y la legitimación de la escuela como el escenario normativo de socialización.»

Sin embargo, los autores señalan que estas acciones sólo pueden ser articuladas por gobiernos robustos. «Y las condiciones político-económicas subyacentes definen la probabilidad de que acciones de este tipo puedan ser adoptadas y de que tengan efectos reales en la expansión de la escolarización.» (Fuller y Rubinson, 1992).

La referencia a las condiciones político-económicas nos lleva a señalar que muchos regímenes políticos autoritarios no están muy interesados en la difusión de la educación entre la población, por los peligros que la instrucción y la información pueden implicar en el sentido de generar más demandas de libertad, participación y control de los gobernantes. Por lo tanto, la hipótesis de una transición educativa impulsada desde el gobierno, es decir, por el lado de la oferta (digamos al estilo chino), es poco realista para ciertos países. Pero aun cuando pueda darse en sociedades abiertas, sus éxitos serán forzosamente limitados, ya que los resultados dependen sobre todo de la respuesta por el lado de la demanda, es decir, en los comportamientos de la población.

Así pues, aunque la relación entre la educación y el desarrollo pueda parecer tan incierta como la del huevo y la gallina, la línea de causalidad inversa a la considerada hasta ahora puede ser bastante relevante. Cuanto más aumentan los ingresos per cápita, mayor es la demanda de educación para los hijos. Es decir, a bajos niveles de ingreso, hay bajos niveles de demanda de educación; sólo a altos niveles de ingreso cabe esperar que haya una amplia y sostenida demanda de educación. En este enfoque, serían el crecimiento económico, la madurez demográfica y la

estabilidad político-institucional los que generarían mayor demanda de educación, más que la oferta de escuelas y maestros por el gobierno.

Algunos estudios disponibles muestran, en efecto, que los principales factores explicativos de la escolarización de los niños son el desarrollo económico previo, el cual implica niveles relativamente altos de ingreso y bienestar de las familias, y los niveles de educación de los padres, los cuales a su vez dependen de la estructura familiar (con mujeres activas fuera del hogar). Esta línea explicativa es más potente que la contraria, es decir, la que supone que la escolarización (inducida por las políticas gubernamentales) generará el desarrollo económico y social (Clemens, 2004). Una ilustración notoria de esta relación se ha podido observar en algunos países en fase de desarrollo, como por ejemplo en México, donde, pese a las sostenidas políticas gubernamentales de gasto educativo, el estancamiento y la recesión económicos de los años ochenta se tradujo directamente en un estancamiento temporal de la expansión de la escolarización.

El problema es que el desarrollo económico y los cambios familiares tienen lugar muy despacio y sólo producen efectos acumulativos a largo plazo, por lo que sus consecuencias sobre la demanda de educación de los niños también tienden a demorarse. Por ello, el objetivo de educación para todos, ampliamente propugnado por los gobiernos y las organizaciones internacionales, así como sus efectos positivos sobre el desarrollo y el bienestar, están lejos de ser accesibles con las actuales estructuras económicas, sociales y políticas del mundo.

3

La importancia de la calidad en la educación

Eric A. Hanushek

*Stanford University; University of Texas at Dallas;
and National Bureau of Economic Research*

La mayoría de los análisis empíricos del capital humano se han centrado únicamente en la cantidad de educación obtenida por individuos, ignorando las diferencias de calidad. Esta aproximación contrasta profundamente con las consideraciones políticas que valoran casi exclusivamente las cuestiones de calidad en la enseñanza. Este artículo presenta evidencia básica sobre el impacto de la calidad de la enseñanza en las ganancias individuales, en la distribución de los ingresos, y en el crecimiento económico. Al analizar estos efectos, se concede especial atención a las variaciones entre países con diferentes grados de desarrollo.

La importancia de la educación es un hecho ampliamente aceptado. Tanto los individuos como los gobiernos de todo el mundo han centrado su atención y sus recursos en obtener un incremento de la escolaridad. A nivel global, ha habido un esfuerzo para asegurar el acceso a una escolaridad mínima para todos los niños del mundo —plasmado en las

campañas populares de «Educación para todos» y los «Objetivos de desarrollo para el milenio»—.¹ Pero gran parte de este esfuerzo se ha centrado en el éxito escolar. Las cuestiones de calidad han recibido mucha menos atención. Investigaciones recientes, sin embargo, demuestran que la dimensión de la calidad es la más importante.

Los economistas han dedicado esfuerzos considerables a comprender cómo afecta el capital humano a una variedad de resultados económicos. La idea subyacente es que los individuos toman decisiones de inversión por sí mismos a través de la escolaridad y otras vías. Las habilidades acumuladas que son relevantes para el mercado laboral de estas inversiones a lo largo del tiempo representan un componente importante del capital humano del individuo. Las inversiones realizadas para mejorar habilidades generan futuros beneficios económicos de forma muy similar a como la inversión de una empresa en un equipo de máquinas (capital físico) genera producción futura e ingresos. En el caso de la educación pública, los padres y los funcionarios juegan el papel de fiduciarios de sus hijos al fijar muchos aspectos de las vías de inversión.

Por todo el mundo, a las escuelas se les concede un papel especial en la inversión de capital humano. Aunque existen estudios exhaustivos que indican que el conocimiento y las habilidades provienen de diversas fuentes —familias, amigos y vecinos, además de las escuelas—, la mayoría de los gobiernos entiende que su mayor influencia proviene de las escuelas. Y la mayor parte de los gobiernos destina importantes subsidios o bien paga totalmente la escolaridad pública de sus ciudadanos. Así, tanto los beneficios como los costes de la escolaridad deben ser considerados desde un punto de vista individual y desde la perspectiva de la sociedad.

El objetivo de este ensayo es presentar la evidencia de los impactos económicos del éxito escolar y de las habilidades cognitivas —siendo el conocimiento el resultado producido por las escuelas y otras fuentes. Se hace un énfasis particular en el impacto de las habilidades cognitivas sobre el crecimiento económico de las naciones, porque esta discusión ha

1. Ambas políticas incluyen el objetivo de una educación escolar media universal. Ambas tienen también un apoyo institucional sustancial por parte de las Naciones Unidas y la UNESCO. Véase Naciones Unidas (2009), UNESCO (2008).

sido en gran medida obviada en análisis previos. Luego gira en torno a como pueden ser utilizadas las escuelas para mejorar las habilidades cognitivas. La posterior discusión se centra necesariamente en estudios realizados sobre Estados Unidos, reflejando la evidencia disponible de todo el mundo.

1. Cantidad de educación

En Estados Unidos, a principios del siglo xx, tan sólo el 6% de la población adulta había terminado la escuela secundaria. Tras la Primera Guerra Mundial, los índices de graduaciones de la escuela secundaria empezaron a incrementarse rápidamente. Pero los cambios en la educación afectan lentamente a la totalidad de la población. En 1940, sólo la mitad de los americanos de 25 años de edad o mayores habían completado más de ocho años de enseñanza escolar, esto es, que hubieran recibido instrucción de cualquier tipo en la escuela secundaria. No fue hasta 1967 cuando el adulto medio de 25 años o más obtuvo una educación secundaria o superior.² Desde 1967, sin embargo, el incremento del número de años de escolaridad completado por los americanos se ha ralentizado. La población de jóvenes adultos, de 25 a 29 años, ha tenido índices de terminación escolar estables durante casi dos décadas. En los inicios del siglo XXI, más del 80% de americanos mayores de 25 años habían completado la escuela secundaria como mínimo (Heckman y La-Fontaine, 2007).

Los cambios acaecidos en otras naciones han sido incluso más dramáticos. La tabla 1 muestra los porcentajes de diversos grupos de edad que han finalizado los estudios en escuelas secundarias superiores para una muestra de países más desarrollados en el 2006.³ Los diferentes grupos de edad trazan una escolarización normal a lo largo de diversas décadas del pasado, de forma que los cambios observables en la edad muestran el

2. Véase la Oficina del Censo de EE.UU. (1975, 2000), Goldin (1998) y Goldin y Katz (2008).

3. Una amplia comparación de la educación entre países puede consultarse en Barro y Lee (2001).

ritmo de incremento en la educación. Mientras que Estados Unidos se ha mantenido estable desde 1960, la mayor parte de los países restantes han experimentado incrementos masivos de terminación de la escuela secundaria —reflejando los desarrollos históricos en EE.UU. antes e inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial (Goldin, 1998).

Los beneficios de la educación para los individuos también son evidentes. Los ingresos medios de los trabajadores que han recibido una educación en la escuela secundaria permanecen significativamente por encima de aquellos que han recibido una menor educación, y la media de ingresos de los trabajadores con una educación universitaria empujan a la de aquellos que sólo recibieron formación en la escuela secundaria. En EE.UU., las ganancias crecientes de los trabajadores con educación universitaria en las últimas dos décadas les proporciona una prima de más del 70% en ingresos superiores a los de un graduado de la escuela secundaria que posea una experiencia profesional similar.⁴

Las pautas de ingresos en el resto del mundo parecen ser más variadas cuantitativamente, pero existe una notable similitud entre los efectos de los ingresos asociados a una mayor instrucción. Aunque la distribución de ingresos se muestra más comprimida en algunos países en comparación con otros —reflejando probablemente las características de los mercados laborales—, siempre se observan subidas evidentes cuanto mayor sea la educación. No es sólo que los salarios sean mayores para aquellos que poseen una mejor educación, sino que también tienden a disfrutar de más ofertas de trabajo y sufren menos desempleo (Departamento de Educación de EE.UU., 1996; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2008).

4. Se pueden encontrar más detalles sobre las pautas de los ingresos en Murphy y Welch 1989, 1992; Koster, 1991; Pierce y Welch, 1996; Deere, 2001 y Deere y Vesovic, 2006). McMahon (1991) presenta índices privados ligeramente menores de retribución para la terminación de la escuela secundaria que para la terminación de la universidad, aunque continúan siendo sustanciales. Estos cálculos dependen todos ellos de los diferenciales de salario, y una mayor igualdad en la provisión de beneficios suplementarios puede llegar a comprimir las diferencias en compensación total. Sin embargo, no hay ningún análisis de los beneficios de la escolarización en cuanto a la de compensación total disponible.

En el plano individual, el incremento de ingresos relativos de los más instruidos ha sido suficiente para compensar los gastos. Un individuo puede suponer que obtendrá beneficios financieros importantes de una educación prolongada, incluso después de haber considerado adecuadamente los gastos.⁵ Los individuos también obtienen beneficios no financieros de la educación. Por ejemplo, existen pruebas que demuestran que las personas más instruidas toman mejores decisiones en temas relacionados con la salud, de modo que tienden a alcanzar mayor longevidad y a llevar vidas más saludables. También existen pruebas que demuestran que los hijos de los padres más instruidos le sacan más partido a la educación. Asisten durante más tiempo y aprenden más. Estos be-

5. Aunque la mayoría de los economistas consideran que la educación implica la producción de capital humano en individuos, la perspectiva del *screening* o *signaling* constituyen una clara alternativa (por ejemplo Spence, 1973; Wolpin, 1977 y Weiss, 1995). El modelo del *screening* llevado al extremo sugiere que los individuos comienzan su educación con diferentes habilidades y que la escolarización simplemente permite a los empleados identificar a aquellos que tienen una mayor habilidad. Desde el punto de vista individual, no importa cuál sea la fuente del incremento de ingresos, ya sea la producción por las escuelas o mediante *screening*. Al individuo se le inducirá igualmente para que haga inversiones educativas basándose en la comparación de beneficios y costes. Ambos, sin embargo, podrían generar incentivos bastante diferentes para que los gobiernos inviertan, porque el *signaling* puede conducir a diferentes beneficios sociales y privados de la enseñanza. Como materia general, estos modelos no se identifican sólo con datos de resultados del mercado laboral. Diversos *tests* especializados bajo diferentes suposiciones mantenidas sobre las motivaciones individuales y comportamiento de la empresa han sido llevados a cabo pero no han proporcionado un claro apoyo para el *screening*. Estos *tests* incluyen la búsqueda del «efectos de piel de oveja», especialmente las altas recompensas concedidas a la terminación de niveles institucionales dados, como sucede en Layard y Psacharopoulos (1974). Algún apoyo al *screening* proviene del análisis de incentivos para terminar la escuela secundaria cuando existen menos graduados universitarios, Bedard (2001). Véase Riley (2001) para un repaso del trabajo general teórico y empírico. La dificultad clave en estos *tests*, sin embargo, sigue siendo que se centran en los resultados del mercado laboral, donde generalmente se supone que existirán beneficios privados generados por la educación independientemente del mecanismo causal subyacente. El análisis que se muestra más abajo se concentra importantemente en los resultados que se relacionan directamente con el proceso educativo (el punto en el cual los dos modelos hipotéticamente difieren significativamente).

beneficios de la educación simplemente refuerzan los que se derivan del mercado laboral.⁶

La interpretación común de los beneficios globales es que las economías de alta tecnología producen gran demanda de trabajadores cualificados, trabajadores que pueden adaptarse a las nuevas tecnologías y que gestionan procesos de producción de forma efectiva. Los modelos formales de este carácter han sido desarrollados por Nelson y Phelps (1966) y Welch (1970) y están resumidos por Schultz (1975) en las ideas sobre el desequilibrio.

La sociedad como unidad también se beneficia de la educación. Los ingresos de la nación crecen directamente con los ingresos de los trabajadores más y mejor instruidos. Los más instruidos son más propensos a involucrarse en la vida cívica, a votar en las elecciones nacionales, y a estar mejor informados siendo un electorado más responsable.⁷ Los incrementos en los niveles de educación se asocian a la reducción de la delincuencia (por ejemplo, Echnner, 1975; Lochner y Moretti, 2001).

Estudios económicos recientes argumentan que la educación podría proporcionar más beneficios económicos que la suma de beneficios individuales —al proporcionar un entorno rico para la innovación y el descubrimiento científico, la educación puede acelerar el ritmo de crecimiento de la economía; véase, por ejemplo, los análisis de crecimiento de Lucas (1988), Romer (1990), Barro (1991), Jorgenson y Fraumeni (1992) y Barro y Sala-i-Martin (1995). Los efectos del crecimiento dependiendo del nivel global de la educación en la economía y como penetra este fenómeno externo en el individuo. (Una estimación por Acemoglu y Angrist, 2000, sin embargo, pone en duda este efecto, por lo menos a nivel estatal.)

La educación parece haber contribuido a conseguir mayor igualdad social y mayor equidad en la distribución de los recursos económicos. La

6. Véase, por ejemplo, Michael (1982); Haveman y Wolfe (1984); Wolfe y Zuvekas (1995); y Leibowitz (1974). Muchos factores no están claros, sin embargo, debido a las cuestiones de causalidad; véase por ejemplo a Farrell y Fuchs (1982).

7. Las pautas de votaciones en EE.UU. a lo largo del tiempo se pueden consultar en Stanley y Niemi (2000). Un análisis de los efectos parciales del éxito escolar (que son positivos en vista del descenso global de participación) se presenta en Teixeira (1992).

educación fue una pieza central en la Guerra contra la Pobreza de EE.UU. durante la década de 1960, y los beneficios en las mejoras de la enseñanza quedan demostrados en las comparaciones de los ingresos de diversos grupos étnicos y sociales. Los ingresos de la población negra y blanca han convergido notablemente desde la Segunda Guerra Mundial, y gran parte de esta convergencia se puede atribuir a la mejora en la oferta educativa para los afro-americanos (véase Smith y Welch, 1989 y Jaynes y Williams, 1989). Sin embargo, tal y como se trata a continuación, esta convergencia disminuyó notablemente en los años ochenta siendo las diferencias en las habilidades el factor determinante (Juhn, Murphy y Pierce, 1993).

No obstante, mientras que existen muchas asociaciones bien documentadas entre la cantidad de la educación —ya sea a nivel individual o en el cómputo global— y los resultados económicos deseables, todavía quedan muchas preguntas que responder en relación con la magnitud y la interpretación de estas relaciones. Además, lo que aún es más importante, la asociación puede expresar erróneamente el impacto causal de los cambios en la educación para los individuos y para el conjunto.⁸ Además, las cuestiones de medición referentes al capital humano y a la utilización del éxito escolar, tal y como se anuncia en el siguiente apartado, son importantes.

2. Impactos de calidad en los ingresos individuales-países desarrollados

Uno de los retos más importantes para comprender el impacto de las diferencias de calidad en el capital humano ha sido simplemente saber cómo medir la calidad. Gran parte del debate sobre la calidad—en parte relacionado con nuevos esfuerzos para proporcionar una mejor asunción de las responsabilidades—ha identificado a las habilidades cogni-

8. Bils y Klenow (2000), por ejemplo, cuestionan la importancia de la educación como causa de crecimiento, en contraste con la relación que funciona en la otra dirección. Véanse también los puntos de vista de Mankiw, Romer y Weil (1992) y Benhabib y Spiegel (1994). A nivel individual, véase Card (1999).

tivas como la dimensión más importante. Y mientras sigue desarrollándose el debate sobre la medición y la evaluación de estas habilidades, la mayoría de padres y de legisladores aceptan la idea de que las habilidades cognitivas son una dimensión clave de los resultados de la educación. La pregunta es si esta persecución de la calidad del capital humano —el rendimiento de los estudiantes en exámenes estandarizados— está correlacionada con el rendimiento de los individuos en el mercado laboral y la capacidad de una economía para crecer. Hasta hace poco, ha habido escasos datos disponibles para mostrar cualquier relación entre las diferencias de habilidades cognitivas y cualquier resultado económico relacionado. Estos datos están ahora apareciendo.

Gran parte del trabajo realizado por los economistas sobre las diferencias en las habilidades de los trabajadores ha estado orientado hacia el objetivo de determinar los beneficios del mercado laboral medio al incrementar la educación y la posible influencia de diferencias de capacidad. El argumento ha sido que los alumnos de mayor capacidad tienen más probabilidad de proseguir su educación. Por consiguiente, parte de los mayores ingresos observados en aquellos que tienen una educación adicional en realidad refleja remuneración por una capacidad adicional, no por la instrucción adicional. Los economistas han perseguido una variedad de aproximaciones analíticas para tratar este tema, incluso haciendo ajustes para los resultados de exámenes cognitivos, pero esta tarea generalmente ignora cuestiones de variación en la calidad de la educación.⁹

9. Gran parte del trabajo llevado a cabo por economistas sobre las diferencias en las habilidades de los trabajadores de hecho se ha orientado hacia la cuestión de determinar los beneficios medios del mercado laboral causados por una escolarización adicional. La argumentación ha sido que es más probable que los estudiantes de mayor habilidad prolonguen su formación. Por ello, parte de los mayores ingresos observados en aquellos que poseen una educación adicional en realidad reflejan una retribución por una habilidad adicional y no por la escolarización adicional. Los economistas han perseguido diversas aproximaciones analíticas para abordar este tema, incluyendo ajustes para los resultados de exámenes cognitivos medidos, pero esta tarea suele ignorar cuestiones de variación en la calidad de la educación. Las aproximaciones han incluido una búsqueda de circunstancias en las que la cantidad de escolarización se ve afectada por cosas ajenas a la valoración que hacen los estudiantes de continuar su formación y considerando las diferencias de ingresos entre gemelos (véase Card, 1999). Los diversos ajustes para

Existe una creciente evidencia de que la calidad medida con resultados de exámenes está directamente relacionada con los ingresos individuales, la productividad, y el crecimiento económico. Algunos investigadores documentan que hay una relación sustancial entre las ventajas en los ingresos y un mayor éxito en las pruebas estandarizadas.¹⁰ Aunque estos análisis enfatizan diferentes aspectos de los ingresos individuales, acostumbran a mostrar que los éxitos medidos tienen un claro impacto en los ingresos tras permitir diferencias en la cantidad de la educación, las experiencias de los trabajadores, y otros factores que podrían también tener una influencia en los ingresos. En otras palabras, una mayor calidad medida con exámenes similares a los que en la actualidad se utilizan en sistemas de responsabilidad por todo el país está estrechamente relacionada con la productividad y los ingresos individuales.

Tres estudios publicados recientemente en EE.UU. proporcionan estimaciones directas y bastante consistentes del impacto del rendimiento en los exámenes sobre los ingresos (Mulligan, 1999; Murnane, Willett, Duhaldeborde y Tyler, 2000; Lazear, 2003). Estos estudios emplean diferentes datos representativos a nivel nacional que siguen la trayectoria de los alumnos después de finalizar su educación y al comenzar a tra-

las diferencias de habilidad típicamente hacen pequeñas diferencias en las estimaciones del valor de la educación, y Heckman y Vytlačil (2001) argumentan que no es posible separar los efectos de la habilidad y la educación. La única consideración explícita sobre la calidad de las escuelas investiga típicamente los gastos y las diferencias de recursos entre las escuelas, pero ya se sabe que éstas son medidas pobres de las diferencias de calidad entre escuelas (Hanushek, 2003a).

10. Estos resultados se derivan de diversas aproximaciones específicas, pero el análisis básico subyacente implica la estimación de una función de ingresos estándar «Mincer» y la suma de una medida de las habilidades cognitivas individuales. Esta aproximación relaciona el logaritmo de los ingresos con los años de formación, experiencia, y otros factores que pudieran generar diferencias en los ingresos individuales. Los análisis más claros se pueden consultar en las siguientes referencias (que han sido analizadas por Hanushek (2002). Vease Bishop (1989, 1991); O'Neill (1990); Grogger y Eide (1993); Blackburn y Neumark (1993, 1995); Murnane, Willett y Levy (1995); Neal y Johnson (1996); Mulligan (1999); Murnane, Willett, Duhaldeborde, y Tyler (2000); Altonji y Pierret (2001); Murnane, Willett, Braatz, y Duhaldeborde (2001) y Lazear (2003).

bajar. Cuando los resultados se estandarizan, sugieren que un incremento en la desviación típica en el rendimiento en matemáticas al final de la escuela secundaria se traduce en un 12% más de ingresos anuales.

Murnane, Willett, Duhaldeborde y Tyler (2000) muestran pruebas de la Escuela Secundaria y de la Encuesta Longitudinal Nacional de la clase de Escuela Secundaria del año 1972. Sus estimaciones sugieren cierta variación con los hombres obteniendo un 15% de incremento y las mujeres un 10% de incremento por desviación típica del rendimiento en los exámenes. Lazear (2003), basándose en una muestra en cierto modo más joven del NELS88, proporciona una única estimación del 12%. Estas estimaciones son muy cercanas a las de Mulligan (1999), que descubre un 11% para el resultado normalizado AFQT en los datos del NLSY. En forma de comparación, las estimaciones del valor de un año adicional de escolarización son típicamente de un 7-10%.

Existen razones para creer que estas estimaciones proporcionan un límite inferior en el impacto del éxito superior. En primer lugar, estas estimaciones se obtienen a una edad bastante temprana en la carrera laboral (desde los veinteañeros medianos a los jóvenes treintañeros), y otros análisis sugieren que el impacto del rendimiento en los exámenes se incrementa con la experiencia.¹¹ En segundo lugar, las experiencias en el mercado laboral que se observan empiezan a mediados de los años ochenta y se prolongan hasta mediados de los noventa, pero otras muestras sugieren que el valor de las habilidades y de la educación ha crecido durante, y después de, ese período. En tercer lugar, es probable que las futuras mejoras generales en el campo de la productividad propicien mayores beneficios para la habilidad.¹²

11. Altonji y Pierret (2001) descubren que el impacto del éxito se incrementa con la experiencia, porque el patrón tiene oportunidad de observar el rendimiento de los trabajadores.

12. Estos análisis acostumbran a comparar trabajadores de diferentes edades en un momento dado para obtener una estimación de cómo variarán los ingresos de cualquier individuo. Si, no obstante, la economía experimenta mejoras en la productividad, éstas tenderán a incrementar los ingresos de individuos con el paso del tiempo. Así, es probable que el impacto de las mejoras en las habilidades de los estudiantes se incremente a lo largo de la vida laboral, en vez de ser constante tal y como se retrata aquí.

Hay un número limitado de estudios adicionales disponibles para países desarrollados fuera de EE.UU. McIntosh y Vignoles (2001) estudian los salarios en el Reino Unido y encuentran importantes beneficios para el conocimiento básico de la aritmética y el alfabetismo.¹³ Finnie y Meng (2002) y Green y Riddell (2003) investigan los beneficios reportados por las habilidades cognitivas en Canadá. Ambos sugieren que el alfabetismo supone beneficios importantes, pero Finnie y Meng (2002) descubren unos beneficios poco significativos para el conocimiento básico de la aritmética. Este último descubrimiento contrasta con la mayor parte de análisis restantes que han enfatizado el conocimiento básico de la aritmética o las habilidades matemáticas.

Hanushek y Zhang (2008) proporcionan un estudio comparativo adicional. Datos consistentes sobre las habilidades básicas de alfabetismo y del conocimiento básico de la aritmética para una muestra representativa de la población con edades entre 15-65 años recogida en 13 países entre 1994 y 1998.¹⁴ El análisis combina los diversos resultados IALS en habilidades para generar una única medida de alfabetismo y conocimientos básicos de aritmética (denominada simplemente resultados de alfabetismo). Estos datos permiten hacer comparaciones directas de la importancia relativa de consecución escolar y habilidades cognitivas entre países, aunque todavía se mantiene el sesgo hacia las economías desarrolladas.

Como en los análisis previos, la consecución escolar y las habilidades cognitivas juegan un papel en la determinación de los ingresos individuales. Con la excepción de Polonia, los resultados en los exámenes de alfabetización tienen un impacto positivo consistente sobre los ingresos. El promedio sin ponderar del impacto de los resultados de alfabetización es de 0,093, sólo ligeramente menor que el valor encontrado previamente para los estudios de EE.UU. Éstos tienen un valor notablemente superior al del resto de países y al de estudios realizados pre-

13. Debido a que analizan niveles discretos de habilidades, es difícil comparar las magnitudes cuantitativas directamente con el trabajo de Estados Unidos.

14. Los países que se incluyen son Chile, República Checa, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Holanda, Noruega, Polonia, Suecia, Suiza y Estados Unidos.

viamente, quizá reflejando que estos ingresos se obtienen a lo largo de la totalidad de la vida laboral.¹⁵ El promedio excluyendo a EE.UU. sigue siendo 0,08. De nuevo, la similitud con las estimaciones previas de los beneficios de las habilidades cognitivas, provenientes de esquemas de muestra muy diferentes en mercados laborales distintos, concede más apoyo a la trascendencia de las habilidades cognitivas como medida consistente del capital humano.

Otra parte de la recompensa de la calidad de la educación proviene de la prolongación de la educación. Existen pruebas sustanciales en EE.UU. que muestran que los estudiantes que obtienen más éxitos en la escuela, ya sea a través de las notas o de los resultados en exámenes estandarizados, tienden a prolongar más su estancia en la escuela.¹⁶ Murnane, Willett, Duhaldeborde y Tyler (2000) separan las retribuciones directas producidas por la habilidad medida de los beneficios indirectos generados por una

15. La discusión previa del análisis de Altonji y Pierret (2001) puede conciliar la diferencia de magnitudes cuantitativas del impacto de las habilidades cognitivas en los ingresos en EE.UU. Hanushek y Zhang (2008) descubren que el impacto de los resultados en tests de alfabetismo crece para los trabajadores más jóvenes, en concordancia con Altonji y Pierret. Sin embargo, no encuentran datos que apoyen esta hipótesis de discriminación estadística en los 12 países restantes.

16. Véase, por ejemplo, a Dugan (1976); Manski y Wise (1983). Rivkin (1995) descubre que las variaciones en los resultados de los exámenes captan una considerable proporción de la variación sistemática en la terminación de la escuela secundaria y en la continuidad en la universidad, de forma que las diferencias en los resultados pueden explicar totalmente las diferencias negro+blanco en la educación. Bishop (1991) y Hanushek, Rivkin y Taylor (1996), al considerar los factores que influyen el éxito escolar, descubren que los resultados de éxito individual están estrechamente relacionados con una asistencia prolongada en la escuela secundaria. Neal y Johnson (1996) utilizan en parte el impacto de las diferencias de éxito de negros y blancos en consecución escolar para explicar diferencias raciales en los ingresos. Sus estimaciones del impacto de las habilidades cognitivas (AFQT) sobre los ingresos y la asistencia escolar parecen ser a grandes rasgos comparable a la encontrada por Murnane, Willett, Duhaldeborde y Tyler (2000). Behrman, Kletzer, McPherson y Schapiro (1998) descubren importantes efectos del éxito tanto en la prolongación de la educación en la facultad como en la calidad de la facultad; además, los efectos son mayores cuando se toman en consideración correctamente los diversos determinantes del éxito. Hanushek y Pace (1995) descubren que la terminación de la universidad está notablemente relacionada con los buenos resultados en exámenes al final de la escuela secundaria.

educación más longeva y sugieren que quizá entre un tercio y una mitad de los beneficios totales se deben a una educación más larga. Cabe subrayar que el efecto de las mejoras en la calidad de la consecución escolar incorpora preocupaciones acerca de los índices de fracaso (abandono) escolar. Específicamente, cuanto mayores sean los éxitos cosechados, más tiempo se mantendrá al alumno en la escuela, y esto generará, entre otras cosas, mayores índices de graduación en todos los niveles de la enseñanza.

Este trabajo, sin embargo, no ha investigado como afecta el éxito a los resultados finales de una educación adicional. Por ejemplo, si con el transcurso del tiempo los alumnos de menor éxito tienden progresivamente a recibir una mayor escolarización, estas escuelas pueden verse obligadas a ofrecer más cursos de recuperación, y la variación del conocimiento y capacidad de los estudiantes al final de su formación puede ampliarse proporcionadamente.

El impacto del rendimiento en los exámenes sobre los ingresos individuales proporciona una simple síntesis de las recompensas económicas primordiales para el individuo. Esta estimación combina los impactos sobre los salarios por hora y sobre el empleo/horas trabajadas. No incluye ninguna diferencia relacionada con prestaciones sociales o con los aspectos no remunerados del trabajo. Ni tampoco tiene en cuenta los cambios globales que puedan darse a lo largo del tiempo en el mercado laboral.

3. Los impactos de la calidad sobre los ingresos individuales-países en desarrollo

Todavía existen preguntas que responder sobre si los impactos obvios de la calidad en EE.UU. se pueden generalizar a otros países, en particular a los países en proceso de desarrollo. La literatura sobre los beneficios de las habilidades cognitivas en los países en desarrollo se restringe a un número limitado de países: Ghana, Kenia, Marruecos, Pakistán, Sudáfrica y Tanzania. Además, varios estudios de hecho emplean los mismos datos básicos, aunque sea con diferentes aproxima-

ciones analíticas, pero generando resultados hasta cierto punto diferentes. La tabla 2 proporciona un simple resumen de las estimaciones cuantitativas disponibles para los países en vías de desarrollo.

El resumen de la evidencia permite extraer una conclusión provisional: podría ser que los beneficios de la calidad en los países en desarrollo fueran todavía mayores que en los países desarrollados. Esto, por supuesto, sería consistente con el abanico de estimaciones de los beneficios de la cantidad de la educación (por ejemplo Psacharopoulos, 1994), los cuales se interpretan frecuentemente como indicativos de los rendimientos decrecientes marginales de la educación.

Hay razones que aconsejan obrar con cautela al interpretar la magnitud precisa de las estimaciones. En primer lugar, las estimaciones parecen ser bastante sensibles a la metodología de estimación en sí misma. Tanto en investigaciones individuales como en diferentes estudios que manejan los mismos datos, los resultados son bastante sensibles a las técnicas empleadas para descubrir el parámetro fundamental de las habilidades cognitivas.¹⁷ En segundo lugar, la evidencia de las variaciones dentro de los países en vías de desarrollo no está del todo clara. Por ejemplo, Jolliffe (1998) encuentra que las habilidades tienen poco impacto en los ingresos de una granja, mientras que Behrman, Ross y Sabot (2008) sugieren una equivalencia entre sectores, por lo menos a nivel teórico.

Sin embargo, el resumen global es que las estimaciones disponibles del impacto de habilidades cognitivas sobre las consecuencias sugieren importantes beneficios económicos en los países en vías de desarrollo. La magnitud sustancial de la estimación típica indica que las preocupaciones por la calidad son muy reales para los países en vías de desarrollo y que este aspecto de los centros educativos sencillamente no puede ser ignorado —una cuestión que se aborda posteriormente.

Una de las implicaciones del impacto de las habilidades cognitivas sobre los ingresos individuales es que la distribución de esas habili-

dades en la economía tendrá un efecto directo sobre la distribución de los ingresos. Claro que las habilidades cognitivas por sí solas no determinan toda la distribución, ya que existen otros factores como son las instituciones del mercado laboral y los impuestos que también influyen. Pero la importancia de las habilidades cada vez se hace más evidente.

Existen pruebas muy sugerentes sobre el impacto de las habilidades en la distribución de los ingresos recogidas por Nickell (2004). Nickell, utilizando los datos del IALS, considera como las diferencias de ingresos entre países está afectada por la distribución de las habilidades y por los factores institucionales incluyendo la sindicación y los salarios mínimos. Aunque la cobertura de los sindicatos sea estadísticamente significativa, concluye que «el grueso de la variación en la dispersión de ingresos viene generada por una dispersión de habilidades» (página C11).¹⁸ En efecto, la simple correlación a nivel de país entre dispersión de resultados en los exámenes y dispersión de ingresos en 0,85 (Hanushek y Woessmann, 2008).

Otras investigaciones han concluido que las habilidades tienen un impacto cada vez mayor sobre la distribución de los ingresos (por ejemplo, Juhn, Murphy y Pierce, 1993). En EE.UU., la distribución de ingresos dentro de los grupos de formación ha estado creciendo (Levy y Murnane, 1992), por ejemplo, manteniendo un éxito escolar constante, la distribución de ingresos se ha vuelto más dispersa reflejando mayores recompensas para las habilidades individuales.

De nuevo, estas investigaciones no pretenden describir la estructura causal, y sería inapropiado atribuir la desviación en los ingresos sencillamente a las diferencias en la cantidad o la calidad de la educación. No obstante, en tanto que éstas contribuyen a variaciones en las habilidades cognitivas, es razonable concluir que las políticas dirigidas hacia la mejora de la calidad de la educación (y los resultados educativos) afectarán a la distribución de los ingresos.

17. No siempre se da el caso de una aproximación con sensibilidad hacia la estimación; véase, por ejemplo, Jolliffe (1998). Una crítica e interpretación de las aproximaciones alternativas está disponible en Glewwe (2002).

18. De Gregorio y Lee (2002) descubrieron una asociación positiva (en cierto modo más débil) entre desigualdad en años de educación y desigualdad de ingresos.

4. Impactos de la calidad sobre el crecimiento económico

La relación entre la calidad de la mano de obra medida y el crecimiento económico es quizá incluso más importante que el impacto del capital humano y de la calidad de la educación sobre la productividad y los ingresos individuales. El crecimiento económico determina en qué medida la mejora afectará a la calidad de vida global de una sociedad. Además, la educación de cada individuo tiene la posibilidad de mejorar a los demás (aparte de los beneficios individuales que acabamos de mencionar). Específicamente, una sociedad más educada puede conducir a mayores índices de invención; puede hacer que todos sean más productivos a través de la habilidad de las empresas para introducir nuevos y mejores métodos de producción; y puede conducir a una más rápida introducción de las nuevas tecnologías. Estas exterioridades proporcionan una razón más para preocuparse por la calidad de la educación.

El efecto potencial de las diferencias en los índices de crecimiento de bienestar económico es fácil de ver. La tabla 1 comienza con el valor de producto interior bruto (PIB) per cápita para un país de ingresos medios en el año 2000 y nos muestra su valor en el año 2050 bajo diferentes índices de crecimiento. Si crece al 1% cada año, esta medida (en dólares americanos) incrementaría desde \$5,500 a \$9,000 —o se incrementaría en dos tercios a lo largo de dicho período. ¡Si creciese al 2% anual, alcanzaría los \$15,000 en el 2050! Las pequeñas diferencias en los índices de crecimiento tienen implicaciones enormes para los ingresos y la riqueza de la sociedad.

La posición económica actual de Estados Unidos, por ejemplo, se debe en gran medida al crecimiento firme y robusto durante el siglo XX. Los economistas han desarrollado diversos modelos e ideas para explicar las diferencias en índices de crecimiento entre países —destacando invariablemente la importancia del capital humano.¹⁹

El trabajo empírico que apoya los análisis de crecimiento ha enfatizado las diferencias de éxito escolar entre países. De nuevo, esto es na-

19. Barro y Sala-i-Martin (2004) revisan análisis recientes y el abanico de factores que se incluyen.

tural dado que, aunque sea difícil recopilar datos comparables en muchos campos para países diferentes, determinar la cantidad de la educación es una tarea más directa. El típico estudio muestra que la cantidad de la educación está estrechamente relacionada con los índices de crecimiento económico. Pero la cantidad de la educación es una forma muy tosca de medir el conocimiento y las habilidades cognitivas de las personas —especialmente en un contexto internacional.

Hanushek y Kimko (2000) van más allá de la simple cantidad de la educación y se zambullen en la calidad de la educación.²⁰ Incorporamos la información sobre las diferencias internacionales en los conocimientos científicos y matemáticos que se ha desarrollado mediante ensayos durante las últimas cuatro décadas. Y encontramos un impacto notable de las diferencias en la calidad de la educación sobre el crecimiento económico.

Las comparaciones internacionales de calidad provienen de aglutinar los resultados de una serie de exámenes suministrados durante las últimas cuatro décadas. En 1963 y 1964, la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) suministró el primero de una serie de exámenes matemáticos a un grupo voluntario de países. Estos exámenes iniciales sufrieron diversos problemas, pero sí que sirvieron para demostrar la viabilidad de tales exámenes y para iniciar un proceso para expandir y mejorar la empresa.²¹

Exámenes subsiguientes, auspiciados por la IEA, la OCDE, y otros, han incluido tanto las matemáticas como la ciencia y han ampliado el número de países que se han examinado. Entre 1964 y 2003, han estado disponibles doce administraciones examinadoras diferentes abarcando un grupo variable de países, materias de estudio, y grupos de edad. Estados Unidos y el Reino Unido son los únicos países que han participado

20. Barro y Lee (2001) proporcionan un análisis de diferencias cualitativas que también incluye el alfabetismo.

21. Los problemas incluían cuestiones relacionadas con el desarrollo de un examen equivalente entre países con diferentes estructuras escolares, curriculares, y diferentes lenguajes; cuestiones relacionadas con la selectividad de las poblaciones examinadas; y cuestiones de selectividad de las naciones que participaron. Los primeros *tests* no documentaban ni trataban estas cuestiones, ni siquiera superficialmente.

en todos los exámenes. En cada uno de ellos, el modelo general ha consistido en desarrollar un instrumento de evaluación común para los diferentes grupos de edad de los estudiantes y en esforzarse por obtener un grupo representativo de estudiantes que se sometieran a los exámenes. Un resumen fácil de los países participantes y su rendimiento en los exámenes puede verse en la tabla 2. Esta tabla presenta resultados medios por país y por región de todos los exámenes disponibles escalados a un test común de media 500.²²

Mi análisis y el de Kimko sobre el crecimiento económico fueron muy directos. Combinamos todos los resultados de exámenes disponibles para generar una única medida mixta de calidad y consideramos modelos estadísticos que explican las diferencias en los índices de crecimiento entre naciones entre 1960 y 1990. Los datos de exámenes estaban disponibles para 31 países (y se proyectaron hacia un número mayor de países). Los modelos básicos estadísticos, que incluyen el nivel inicial de ingresos, la cantidad de escolarización, y los índices de crecimiento de población, explican una porción sustancial de la variación de crecimiento económico entre países.

Lo más importante, la calidad de la mano de obra medida a partir de los resultados en matemáticas y ciencias es extremadamente importante. Una diferencia en la desviación típica de los resultados en los exámenes en el nivel del país se relaciona con una diferencia de 1% en los índices de crecimiento anual del producto interior bruto (PIB) per cápita.²³

Extensiones de la medida de Hanushek y Kimko (2000) y su imputación en Wößmann (2003) también se han empleado en las regresiones

22. Los detalles de los exámenes y del conjunto pueden consultarse en Hanushek y Woessmann (2009b). Los resultados de los exámenes se han comparado con movimientos en el rendimiento de EE.UU. en su Evaluación Nacional del Progreso Educativo y con la variación en el rendimiento entre países estables y desarrollados.

23. Los detalles de este trabajo pueden consultarse en Hanushek y Kimko (2000) y Hanushek (2003b). De manera importante, la suma de otros factores potencialmente relacionados con el crecimiento, incluyendo aspectos del comercio internacional, inversión privada y pública, e inestabilidad política, no modifican los efectos de la calidad de la mano de obra.

de crecimiento entre países de Bosworth y Collins (2003) y en los análisis del nivel industrial entre países de Ciccone y Papaioannou (2005). Ambas investigaciones también descubrieron que las habilidades cognitivas medidas dominan claramente cualquier efecto que pudiera tener la cantidad de la educación sobre el crecimiento.²⁴ Coulombe, Tremblay y Marchand (2004) y Coulombe y Tremblay (2006) utilizan datos de los resultados en exámenes de la Encuesta Internacional de la Alfabetización de Adultos (véase sección. 3.4) en una comisión de 14 países pertenecientes a la OCDE, confirmando el resultado según el cual la medida de los resultados obtenidos en los exámenes supera las medidas cuantitativas de la educación.

Jamison, Jamison y Hanushek (2007) ampliaron el análisis de Hanushek y Kimko (2000) al utilizar el componente de las matemáticas del conjunto de países transformado y ampliado que se muestra en el gráfico 2. Replican y refuerzan los resultados previos al utilizar datos de exámenes procedentes de un mayor número de países, controlando un mayor número de variables potencialmente confusas, y ampliando el período temporal del análisis. Utilizando la estructura de panel de sus datos sobre el crecimiento, sugieren que las habilidades cognitivas parecen incrementar los niveles de ingresos principalmente a través de la aceleración del progreso tecnológico, en vez de modificar el nivel de la función productiva o de incrementar el impacto de un año adicional de escolarización. En una posterior ampliación de su investigación, Hanushek y Woessmann (2008) centran su atención sobre estos esfuerzos de diversas maneras. La nueva evidencia aportada ofrece exámenes de éxito escolar adicionales que no estaban previamente disponibles y utiliza los datos más recientes en el campo del crecimiento económico que permiten efectuar un análisis de un período temporal todavía mayor (1960-2000). Además, los nuevos datos amplían la muestra de países que poseen información referente a los resultados de exámenes y al

24. Bosworth y Collins (2003) no pudieron distinguir el efecto de las habilidades cognitivas del efecto de la calidad de las instituciones gubernamentales. El análisis de la Sección 5.6 muestra, sin embargo, que pueden separarse cuando utilizamos nuestra nueva medida de habilidades cognitivas que también amplía la muestra de países en varios puntos adicionales en los resultados de los *tests* internacionales.

crecimiento económico de los 31 países que encontrábamos en el informe de Hanushek y Kimko (2000) a 50 países.

Tras controlar el nivel inicial del PIB per cápita y los años de escolarización, la medida de los resultados en los exámenes muestra un efecto estadísticamente significativo en el crecimiento del PIB per cápita real entre 1960-2000. Según esta especificación, los resultados en los exámenes que son mayores por una desviación estándar (medida a nivel de los estudiantes en todos los países pertenecientes a la OCDE en PISA) se asocian con un índice de crecimiento anual medio en el PIB per cápita con un incremento de un 2% durante la totalidad del período de 40 años.²⁵

La misma pauta de resultados se conserva cuando ignoramos cualquier variación entre regiones del mundo —el Este de Asia, el Sur de Asia, Latino América, Oriente Medio y el Norte de África, África Subsahariana, y los países industriales— al incluir cinco substitutos regionales. Es decir que, incluso cuando consideramos sólo la variación que existe dentro de cada región, las habilidades cognitivas están estrechamente relacionadas con el crecimiento económico. Eliminar la desviación entre regiones reduce el coeficiente de los resultados de los exámenes (desde un crecimiento de 2% por desviación estándar de resultados de exámenes a un 1,5%), pero continúa siendo significativa.

Uno de los factores determinantes más fundamentales del crecimiento económico discutido en la literatura reciente es la estructura institucional. Las medidas más comunes y poderosas de la estructura institucional empleada en trabajos empíricos son la apertura de la economía hacia el comercio internacional y la seguridad de los derechos de propiedad.²⁶ Estas dos variables institucionales sí afectan al crecimiento eco-

25. La estimación cuantitativa es muy similar a la de Hanushek y Kimko (2000) porque la desviación típica a nivel del país es aproximadamente del 40% de la desviación típica a nivel individual.

26. El indicador de obertura que se ha utilizado aquí es la porción de años entre 1960 y 1998 en la que un país fue clasificado como poseedor de una economía abierta al comercio internacional, basándose en cinco factores entre los que se incluyen aranceles, cuotas, control del tipo de cambio, control de exportación, y si se trata de una economía socialista (cf. Sachs y Warner, 1995). El indicador de la seguridad de derechos de pro-

nómico, pero el efecto positivo de las habilidades cognitivas sobre el crecimiento económico se muestra muy robusto ante la inclusión de estos controles (véase Hanushek y Woessmann, 2008).

Resumiendo, la evidencia existente sugiere que lo que saben los estudiantes según lo que retratan los exámenes de habilidades cognitivas es sustancialmente más importante para el crecimiento económico que la mera cantidad de la educación.

La importancia de la calidad

El enfoque frecuente de los programas gubernamentales ha sido incrementar la consecución escolar y ampliar los años de escolarización de la población. La discusión previa, sin embargo, subraya la importancia crítica de la calidad. Aunque los años de consecución escolar sean importantes, sólo lo serán verdaderamente si la calidad se mantiene.

El impacto de una mejorada calidad puede calcularse a partir de las consideraciones sobre cómo la calidad afecta a los índices de crecimiento de las economías. Estas estimaciones confían en las pautas históricas de las habilidades cognitivas y el crecimiento para el período 1960-2000 tal y como se observó en Hanushek y Woessmann (2008).²⁷ Considérense los efectos del inicio de una mejora en el programa educativo en el 2005. Claro que una reforma escolar lleva tiempo. Y, aunque tuviera éxito, los graduados tardarán un tiempo en abrirse paso entre la mano de obra y por lo tanto pasará un cierto tiempo antes de que se note su impacto.

El gráfico 3 ilustra el impacto que cabría esperar de una reforma a lo largo del tiempo si logra obtener una mejora moderadamente sustancial del conocimiento (correspondiente a un incremento en la desviación es-

piedad es un índice de la protección contra el riesgo de expropiación, hecho promedio entre 1985-1995, obtenido de *Political Risk Services* (una empresa privada que evalúa el riesgo de que las inversiones sean expropiadas en diversos países), abarcando desde 0 a 10 (las cifras más altas corresponden a un riesgo menor), como han usado Acemoglu, Johnson, y Robinson (2001) y proporcionadas por McArthur y Sachs (2001).

27. Las simulaciones de los efectos económicos se basan en las estimaciones que también consideran el impacto de las instituciones económicas sobre el crecimiento. Estas estimaciones sugieren aproximadamente un 1,3% de incremento del crecimiento anual para una diferencia en la desviación típica en los resultados de exámenes individuales.

táandar del 0.5 en los resultados de los exámenes). Un movimiento de tal magnitud equivale aproximadamente a que Estados Unidos cambie su nivel de rendimiento hasta el nivel de Canadá o que Brasil suba posiciones hasta colocarse a la mitad de la media de la OCDE en exámenes recientes. Las curvas describen la trayectoria del incremento del PIB que sucedería con un plan de reforma que alcance su objetivo de mejora dentro de 10, 20 ó 30 años. Considere tan sólo la lenta mejora de las escuelas durante un período de 30 años. En el 2040, el PIB sería casi un 4% mayor que el proyectado sin las reformas escolares. Por supuesto que con reformas más rápidas se generarían beneficios en el PIB incluso mayores. Esta magnitud cubriría los gastos totales de escolarización en la mayoría de países del mundo.

Causalidad

Una preocupación común en análisis como éste es que la educación quizá no sea la causa real del crecimiento sino que, de hecho, pueda reflejar otros atributos de la economía que son beneficiosos para el crecimiento. Hanushek y Woessmann (2009a) proporcionan una investigación ampliada de temas relacionados con los efectos causales de las habilidades cognitivas sobre el crecimiento. La conclusión general es que las preocupaciones comunes sobre la causalidad en comparaciones de crecimiento no parecen estar dirigiendo los resultados descritos anteriormente. Sin entrar en detalle, es útil considerar algunas de las cuestiones habitualmente más discutidas.

Para empezar, como se aprecia en el gráfico 2, los países de Asia Oriental obtienen consistentemente resultados muy altos en los exámenes internacionales, y también tuvieron un crecimiento extraordinariamente alto en el período entre 1960 y 2000. Quizá sea que otros aspectos de estas economías del Este de Asia hayan impulsado su crecimiento y que el análisis estadístico de la calidad de la mano de obra simplemente esté seleccionando a estos países. Pero de hecho, incluso si se excluyen los países del Este de Asia del análisis, todavía puede observarse una fuerte relación —aunque ligeramente menor— con el rendimiento en los exámenes (Hanushek y Woessmann, 2008). Este test de la sensibilidad de los resultados parece reflejar una importancia básica

de la calidad en la educación, un factor que también contribuye al crecimiento observado de los países de Asia Oriental.

Otra preocupación podría ser que otros factores que afectan al crecimiento, como por ejemplo las organizaciones de mercado eficientes, también se asocian con escuelas eficientes y productivas —de forma que, de nuevo, las medidas de los exámenes son en realidad un sustituto de otros atributos del país. Para poder investigar esto, uno puede analizar a los emigrantes de Estados Unidos que recibieron su educación en sus países de origen. Comparando inmigrantes de cada país, un análisis de los datos del censo de EE.UU. muestra que los inmigrantes que se educaron en países que obtienen mejores resultados en los exámenes internacionales de matemáticas y ciencia tienen mayores ingresos en EE.UU. —pero esto no es cierto para los inmigrantes educados en EE.UU. Este análisis permite tener en consideración las diferencias que puedan haber en logros escolares, experiencia en el mercado laboral, o en ser nativos de habla inglesa. En otras palabras, las diferencias de habilidad medidas por los exámenes internacionales se recompensan claramente en el mercado laboral de EE.UU., reforzando la validez de los tests como medida de las habilidades y productividad individual.

Finalmente, las relaciones observadas podrían ser simplemente un reflejo de causalidad invertida, es decir, que los países que están creciendo rápidamente tienen los recursos necesarios para mejorar sus escuelas y que un mejor rendimiento de los estudiantes es el producto del crecimiento, y no su causa. Como simple prueba de esto, es posible comprobar si los resultados de los exámenes internacionales de matemáticas y ciencia estaban sistemáticamente relacionados con los recursos destinados a las escuelas en los años previos a los exámenes. Según el análisis de Hanushek y Kimko (2000), no lo estaban. Más bien se descubrió un relativo mayor rendimiento en aquellos países que se gastaban menos en sus escuelas.

En resumen, la relación entre habilidades en el campo de las matemáticas y la ciencia por un lado, y la productividad y el crecimiento por el otro, se vislumbra claramente cuando se investiga de forma sistemática entre ciudades. Este hallazgo subraya la importancia de la educación de alta calidad.

5. ¿Por qué ha sido tan fuerte el crecimiento de EE.UU.?

El gráfico 2 sobre diferencias en los resultados de exámenes internacionales introduce una cuestión importante relacionada con la interpretación. O sea, que los EE.UU. no han sido competitivos a nivel internacional en lo que a exámenes se refiere. Ha puntuado por debajo de la mediana de los países que han hecho los diferentes exámenes. Además, este gráfico —que combina resultados de diferentes grupos de edad— camufla el hecho de que el rendimiento en los exámenes de los estudiantes de EE.UU. es mucho mayor en edades tempranas pero que empeora dramáticamente al finalizar la enseñanza secundaria (Hanushek, 2003b).

Previamente, comenzamos la discusión sobre la importancia del crecimiento detallando el exitoso crecimiento económico de América durante el siglo XX. Pero, si analizamos la tabla 2, vemos que EE.UU. ha sido, en el mejor de los casos, mediocre en su habilidad en matemáticas y ciencia. Sin tener en cuenta el conjunto de países que se presentaron a los exámenes, EE.UU. se sitúa en la mitad de la tabla o incluso por debajo. Algunas personas ven una anomalía en este hecho. ¿Cómo puede ser importante la habilidad en matemáticas y ciencia a la luz del crecimiento vigoroso que ha experimentado EE.UU. durante un largo período de tiempo?

La respuesta es que la calidad de la mano de obra es sólo uno de los aspectos de la economía que juega un papel en la determinación del crecimiento. Una variedad de factores contribuyen claramente, y estos factores trabajan para superar cualquier déficit que pueda haber en la calidad. Estos otros factores quizá sean necesarios para el crecimiento. En otras palabras, proporcionar simplemente más escolarización o una educación de mejor calidad puede generar más bien poco en la ausencia de otros elementos, tales como el mercado apropiado, las instituciones legales y gubernamentales que apoyen una economía moderna en funcionamiento.

Experiencias pasadas de inversiones en países menos desarrollados que carecen de tales características institucionales demuestran que la educación no es por sí misma un motor suficientemente potente de crecimiento. Efectivamente, algunos han cuestionado el papel preciso de la educación en el crecimiento. Easterly (2002), por ejemplo, observa que la educación puede tener poco impacto si no se facilitan otros factores

como pueden ser el funcionamiento de instituciones para sistemas legales y de mercado. Argumenta que las inversiones del Banco Mundial en educación para los países menos desarrollados que no aseguran la existencia de otros atributos de las economías modernas han sido bastante improductivas. Tal y como se desarrolla a continuación, la educación interactúa claramente con otros factores, y estos otros factores han sido un importante apoyo para el crecimiento económico de EE.UU. También son, con toda certeza, relevantes para otros países.

Describir algunos de los otros factores que han contribuido al crecimiento de EE.UU. es una tarea útil. En parte porque nos permite entender mejor el carácter del crecimiento económico, pero lo que aún es más importante, porque ilustra algunas cuestiones importantes que son fundamentales cuando pensamos sobre las políticas capitales humanas.

A. Estructura económica

Casi con toda certeza el factor más importante que ha sustentado el crecimiento de la economía de EE.UU. es la apertura y fluidez de sus mercados. Estados Unidos generalmente mantiene unos mercados laborales y de productos más libres que la mayoría de países del mundo. El gobierno habitualmente regula menos las empresas (tanto en lo que se refiere a regulación del trabajo como a producción global), y los sindicatos son menos extensivos que los de muchos otros países. Además, en los Estados Unidos existe menos intrusión por parte del gobierno en la operación de la economía —no sólo hay menos regulación sino también hay menos impuestos y una producción mínima del gobierno a través de las industrias nacionalizadas. Estos factores favorecen la inversión, permitiendo el rápido desarrollo de nuevos productos y actividades por parte de las empresas, y permite a los trabajadores de EE.UU. ajustarse a las nuevas oportunidades. Aunque sea difícil identificar la importancia precisa de estos factores, varios análisis sugieren que las diferencias de mercado podrían ser muy importantes cuando buscamos explicaciones por las diferencias en los índices de crecimiento.²⁸

28. Véase, por ejemplo, Krueger (1974); World Bank (1993); Parente y Prescott (1994, (1999)); y también el más reciente en Acemoglu, Johnson y Robinson (2001).

A causa de las condiciones institucionales generalmente favorables, el crecimiento de EE.UU. ha sido fuerte, incluso cuando algunos de los factores subyacentes no son tan competitivos. En otras palabras, la estructura económica puede enmascarar problemas internos de la economía. Pero esto no niega el hecho de que la mejora de las escuelas y de la calidad de nuestra mano de obra incrementará el crecimiento y los ingresos.

B. Sustitución de cantidad por calidad

Durante el siglo XX, tal y como muestra el gráfico 1, la expansión del sistema educativo en EE.UU. superó el ritmo del resto de países del mundo. Estados Unidos hizo un esfuerzo por abrir las escuelas secundarias a todos los ciudadanos. Unido a este fenómeno, también apareció un interés por expandir la educación superior con el desarrollo de las Universidades *land-grant*, la *G.I. Bill of Rights*, y becas y préstamos directos a los estudiantes. En comparación con otras naciones del mundo, la mano de obra de EE.UU. se ha educado mejor, incluso después de considerar los logros menores de sus graduados. En otras palabras, más escolarización con menos aprendizaje cada año ha generado más capital humano que el que encontramos en otras naciones que tienen una menor escolarización pero que aprenden más durante cada uno de esos años.

Esta aproximación histórica, sin embargo, parece estar a punto de alcanzar sus límites para Estados Unidos. Otras naciones del mundo, tanto el desarrollado como el que está en vías de desarrollo, han expandido sus sistemas educativos, y muchos de ellos ahora sobrepasan a Estados Unidos. El gráfico 4 nos muestra los índices de terminación de la escuela secundaria para los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el 2006.²⁹ Extraordinariamente, los Estados Unidos se mantuvieron a la cola de

29. Los datos fueron facilitados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2001) que ha hecho un esfuerzo por usar definiciones estandarizadas. Los países no pertenecientes a la OCDE se han incluido el proyecto de Indicadores de la Educación Mundial.

una larga lista de países en el 2006 y se sitúa justo por debajo del valor medio de terminación escolar de la OCDE. Los Estados Unidos ganan algunos puntos al tener índices de asistencia en la universidad por encima del típico país de la OCDE. Sin embargo, sigue siendo poco probable que los estudiantes de EE.UU. prosigan su educación.

La ventaja histórica de Estados Unidos en cantidad de escolarización finalizada ha desaparecido a medida que otras naciones han descubierto la importancia de la educación. Así, proyectándonos hacia el futuro, parece improbable que Estados Unidos continúe dominando a los demás en el terreno del capital humano a no ser que pueda mejorar la dimensión de la calidad.

Nótese, sin embargo, que esta historia sobre la calidad de la educación en EE.UU. no se extrapola fácilmente a los países en vías de desarrollo —países que a menudo no se aproximan en ninguna dimensión cualitativa. Así, el éxito de EE.UU. según el cual la expansión de escuelas mediocres no implica que la práctica de expandir escuelas totalmente disfuncionales, observada en muchos países en vías de desarrollo, sea el camino correcto.³⁰ Efectivamente, tal y como se indica a continuación, y como argumenta Hanushek (1995) y Hanushek y Woessmann (2008), parece ser un error considerable para los países en vías de desarrollo la expansión de la cantidad o el acceso a la escolarización e ignorar la cuestión de la calidad. En efecto, existe la argumentación según la cual un incremento de la calidad en realidad facilitaría una expansión del acceso ya que reduciría la repetición y otros aspectos contraproducentes de las escuelas, Hanushek (1995).

C. La calidad de las facultades en EE.UU.

El análisis de los índices de crecimiento entre países enfatiza la calidad de las escuelas de educación básica y secundaria en Estados Unidos. No incluía ninguna medición de la calidad de las facultades de EE.UU. Según la mayoría de evaluaciones, las facultades y universidades de EE.UU.

30. Se puede consultar una discusión y un análisis directo de las escuelas pobres del Brasil rural en Harbison y Hanushek (1992).

se encuentran en lo más alto del *ranking* mundial. Existen algunos intentos de medición de la calidad de las universidades entre países, y colocan a EE.UU. en los primeros puestos.³¹ También existe una evidencia indirecta. Los estudiantes extranjeros no sufren la tentación de emigrar a los Estados Unidos para asistir a las escuelas de educación básica y secundaria —exceptuando los casos en los que esto pueda ser visto como una forma de conseguir entrar al país. Sí que emigran en grandes cantidades para asistir a las facultades y universidades de EE.UU. Incluso tienden a pagar matrículas completas, sin subvenciones en las facultades de EE.UU., algo que hacen muchos menos ciudadanos americanos.

Varios modelos económicos de crecimiento económico de hecho enfatizan la importancia de los científicos e ingenieros como un ingrediente clave para el crecimiento. Según estos puntos de vista, los estudiantes que han recibido una formación técnica en las facultades y que contribuyen a la invención y al desarrollo de nuevos productos proporcionan un elemento especial a la ecuación del crecimiento. Aquí, otra vez, Estados Unidos parece estar en posesión de los mejores programas. Si esta visión es correcta, la educación superior de EE.UU. quizá continúe proporcionando una ventaja notable sobre el resto de países.

Pero la materia prima para las facultades estadounidenses son los graduados de nuestras escuelas primarias y secundarias. Tal y como se ha observado frecuentemente, la falta de preparación de nuestros estudiantes conduce a una amplia educación reparadora en el nivel post-secundario, disminuyendo la capacidad de las facultades y universidades para ser más efectivas. Además, la preparación pre-universitaria probablemente sea un importante factor causante de las proporciones cre-

31. En los *rankings* académicos de las universidades de investigación del mundo llevados a cabo por el Instituto de Educación Superior, Universidad Shanghai Jiao Tong, EE.UU. tenía 17 de las primeras 20 universidades y 54 de las mejores 99 (véase <http://ed.sjtu.edu.cn/rank/2007/ARWU2007TOP500list.htm>, consultado el 12 de enero del 2008). En un *ranking* profesional del 2007 confeccionado por la *École des mines* de París basado en los graduados que eran *CEOs* en la lista de los 500 países de *Global Fortune*, las instituciones de EE.UU. tenían 10 de las primeras 22 posiciones y 24 de las primeras 59 posiciones (véase <http://www.ensmp.fr/Actualites/PR/EMP-ranking.html>, consultado el 12 de enero de 2008). Éstas continúan siendo, sin embargo, medidas estrechas de la calidad global del sector de la educación superior.

cientes de graduados nacidos en el extranjero de los programas de ciencia e ingeniería de las facultades y universidades de EE.UU.

D. Atracción de inmigrantes instruidos

La explicación final potencialmente importante del rendimiento de Estados Unidos es su capacidad para atraer a inmigrantes altamente instruidos para trabajar allí. Una porción creciente de estudiantes de ciencia e ingeniería en facultades y universidades de EE.UU. son estudiantes extranjeros. Muchos de ellos permanecen y trabajan en Estados Unidos. Adicionalmente, otros inmigrantes altamente instruidos y educados en el extranjero emigran a EE.UU. en busca de trabajo. De este modo, EE.UU. puede sustituir con trabajadores extranjeros instruidos a los trabajadores domésticos.

6. Generalización a los países en vías de desarrollo

Las exposiciones previas han atraído una atención considerable en Estados Unidos y en otros países desarrollados. La mayoría de países en vías de desarrollo parecen ser muy distintos. ¿Se pueden generalizar estos resultados?

El modelo de crecimiento económico en Hanushek y Woessmann (2008) confiaba en las mediciones directas de logros en matemáticas y ciencia que se mostraban en el gráfico 2. Dentro del conjunto de países con datos recogidos de exámenes, los modelos de crecimiento parecen ser más bien robustos. Diversos tests indican que el modelado es aplicable al abanico de países (Hanushek y Woessmann, 2009a).

Todavía existen, sin embargo, observaciones limitadas sobre los países en vías de desarrollo. Existen preguntas acerca del abanico más amplio de países. Está claro que muchas de las argumentaciones hechas por Easterly (2002) son obviamente aplicables a los países más necesitados —aquellos que también tienden a carecer de una buena estructura legislativa, que tienden a tener diversas restricciones en los mercados laborales y en los mercados de productos—, y así sucesivamente. Estos países quizá

no puedan hacer un uso fructífero de las inversiones educativas si los mercados laborales no dan cabida a los trabajadores instruidos.

La conclusión tentativa sería que los resultados previos son generalizables si las otras condiciones de crecimiento también existen. Si no es así, la situación será mucho más incierta. Pero en estos casos también es improbable que una inversión en la cantidad de la escolarización sea productiva.

Mejorar la calidad

Gran parte de la política educativa se concibe tradicionalmente como un ejercicio de selección y de garantizar que el conjunto óptimo de recursos, definidos de alguna manera, estén disponibles. Junto a esta política ha habido una línea de investigación que ha considerado la relación entre el uso de recursos y el rendimiento de los estudiantes. Si la efectividad de diferentes recursos o combinaciones de recursos se conociese, definir el conjunto óptimo de recursos sería algo directo. Además, a menudo podríamos tomar decisiones sobre políticas que nos acercaría hacia ese conjunto óptimo de recursos.

Las escuelas de Estados Unidos han sido el objetivo de amplias investigaciones. Tanto los datos compilados sobre el rendimiento de las escuelas a través del tiempo como los datos más detallados de las escuelas y aulas apuntan a una simple conclusión: carecemos de cualquier efecto consistente o sistemático de los recursos sobre los logros de los estudiantes. Aunque sea controvertida, en parte debido al conflicto con las políticas educativas existentes, la evidencia es muy amplia (Hanushek, 2003a).

La mayoría de países restantes del mundo no han seguido la pista del rendimiento del alumnado durante ningún período temporal, de modo que es imposible hacer análisis comparativos con Estados Unidos. Sin embargo, los exámenes internacionales durante las últimas cuatro décadas permiten una visión global de los gastos entre países. Siete exámenes diferentes de matemáticas y ciencia (los datos que se usaron para el análisis de crecimiento en Hanushek y Kimko, 2000) se hicieron entre principios de los 1960 y 1995 a estudiantes de diferentes niveles de calificación en un conjunto variado de naciones participantes volunta-

rias. El rendimiento tiene poca relación con las pautas de gastos en los diferentes países. Hanushek y Kimko (2000) hacen una estimación de modelos que relacionan gastos, trasfondo familiar, y otras características de los países con el rendimiento de los estudiantes en los exámenes anteriores a 1995. Esta estimación indica consistentemente un efecto negativo estadísticamente significativo de los recursos añadidos sobre el rendimiento tras haber controlado otras influencias. Se encontraron resultados similares para los países de la OCDE.

Análisis estadísticos existentes en países menos desarrollados han mostrado una inconsistencia similar de los efectos estimados de los recursos a la encontrada en Estados Unidos (Hanushek, 1995; Wößmann, 2007; Hanushek y Woessmann, 2007 y Hanushek, 2008). En líneas generales, una minoría de los estudios disponibles sugiere mucha confianza en que los recursos comúnmente identificados —tamaño de las clases, experiencia del profesorado, y salarios del profesorado— tienen una influencia positiva sobre el rendimiento de los alumnos. Generalmente existe un apoyo algo mayor para estas políticas de recursos que la existente en los análisis de Estados Unidos, apuntando hacia la idea de que la importancia de los recursos puede variar dependiendo del nivel de recursos. Sin embargo, la evidencia no indica que debamos suponer que las políticas puras de recursos vayan a tener un efecto significativo sobre el destino de los estudiantes.

En resumen, existe un amplio abanico de análisis que indican que en términos globales las políticas de recursos no han conducido a mejoras discernibles en el rendimiento de los alumnos. Es importante comprender que implicaciones conlleva y que implicaciones no conlleva esta conclusión. En primer lugar, no significa que el dinero y los recursos *nunca* importen. Está claro que existen situaciones cuando las clases poco numerosas o los recursos añadidos tienen un impacto. Sólo que no tenemos disponible una buena descripción de cuándo y dónde ocurren tales situaciones, de modo que las políticas de recursos amplias como las que se legislan desde los gobiernos centrales pueden desembocar en buenos usos, pero también pueden resultar en malos usos que generalmente conducen a resultados desalineados. En segundo lugar, esta afirmación no significa que el dinero y los recursos *no puedan* importar. En cam-

bio, tal y como se describe mas abajo, paquetes alterados de incentivos podrían mejorar dramáticamente el uso de los recursos.

La evidencia disponible sobre los recursos es sorprendentemente consistente entre países, tanto en los desarrollados como en aquellos en vías de desarrollo. Si hubiesen existido resultados marcadamente diferentes para algunos subconjuntos de países, naturalmente hubiesen surgido cuestiones relacionadas con los tipos de generalización posibles. Tales conflictos no parecen ser particularmente importantes.

Muchos países por supuesto han intentado mejorar sus escuelas. Mientras que algunos han tenido éxito, muchos han fracasado. Una explicación para fracasos pasados es simplemente que se ha centrado una atención insuficiente en la calidad del profesorado. Según piensan muchos, la calidad de los profesores es el elemento clave para la mejora del rendimiento del alumnado. Pero la evidencia aportada por las investigaciones también sugiere que muchas políticas que se han perseguido en todo el mundo no han sido muy productivas. En concreto, las políticas escogidas por países individuales quizá hayan conducido a cambios en aspectos medibles del profesorado como son los títulos académicos, pero no ha habido una tendencia hacia el incremento de calidad del profesorado —por lo menos cuando la calidad se identifica con el rendimiento del alumnado.³²

Rivkin, Hanushek y Kain (2005) describen estimaciones de las diferencias en la calidad del profesorado en base al rendimiento. En concreto, el objetivo consiste en identificar a los buenos y malos profesores en base a su rendimiento en la obtención de resultados por parte de los estudiantes. Una parte importante de esta tarea es distinguir los efectos de los profesores de la selección de escuelas por parte de profesores y alumnos, y la combinación de profesores y alumnos en el aula. En especial, los padres con una alta motivación buscan escuelas que consideran buenas, y pretenden colocar a sus hijos en aulas donde creen que

32. Para consultar un repaso de la literatura existente en EE.UU., véase Hanushek y Rivkin (2004). Este artículo describe varios intentos que se han hecho para estimar el impacto de la calidad del profesorado sobre el éxito del alumnado. Estudios similares a éstos están actualmente mucho menos disponibles en otros países.

habrá un profesor especialmente capaz. Los profesores siguen un proceso de selección similar (Hanushek, Kain y Rivkin, 2004a 2004b). Así, desde un punto de vista analítico, es difícil averiguar la calidad del profesor a partir de la calidad de los estudiantes que tiene en el aula. En el análisis del rendimiento del profesorado de Rivkin, Hanushek y Kain (2005) se aprecia un esfuerzo notable por evitar contaminación de cualquier selección de este tipo y de emparejamiento de alumnos y profesores.

Las estimaciones indican que las diferencias en el crecimiento del éxito anual entre un profesor medio y un buen profesor son grandes. En el transcurso de un año académico, un buen profesor puede hacer que un alumno ascienda por lo menos un 4% en la distribución global (que equivale a un cambio de 0,12 desviación estándar del éxito del alumno). Según este dato, queda claro que tener un conjunto de buenos profesores puede afectar dramáticamente los logros de cualquier estudiante. De hecho, un conjunto de buenos profesores puede llegar a borrar los déficits asociados con la pobre preparación para la escuela.

La dificultad, como se apuntó en la argumentación previa, radica en que la contratación de buenos profesores no es algo fácil de llevar a cabo. La habilidad para la enseñanza no es algo que esté estrechamente relacionado con la formación o la experiencia. Además, los sistemas de salarios comunes no tienen como objetivo a los profesores de alta calidad.

Desde el punto de vista de la política, el objetivo primordial debería ser el incremento de la calidad global del profesorado. Si optáramos por una simple redistribución del profesorado existente, los objetivos generales de la política no se conseguirían.

Hanushek (2009) proporciona estimaciones de la importancia de la calidad del profesorado al analizar el impacto de los profesores en el extremo inferior de la distribución de calidad. Ése análisis muestra que la eliminación del peor 6-10% desde el punto de vista de la efectividad ascendería el éxito del alumnado en una mitad de desviación estándar —el cambio simulado en el gráfico 3.

Las estimaciones que aquí se dan deben ponerse en el contexto político. Consideremos una escuela que tenga 30 profesores típicos. Estas estimaciones sugieren que si se eliminan los dos o tres peores profesos-

res se podría incrementar el éxito escolar de EE.UU. hasta llevarlo al del nivel de Canadá.

Este tipo de política está en concordancia con la valoración McKinsey de las políticas encontradas por todo el mundo en sistemas educativos de alto rendimiento (Barber y Mourshed, 2007). Su evaluación sugiere que los mejores sistemas educativos no permiten que los profesores ineficientes permanezcan durante mucho tiempo en las aulas.³³ Estas conclusiones también concuerdan con evidencias más locales como son la de la ciudad de Nueva York de Kane, Rockoff y Staiger (2006) y las recomendaciones políticas correspondientes de Gordon, Kane y Staiger (2006).

Las políticas consistentes en tomar decisiones activas de retención y posesión son desde luego algo bastante ajeno al sistema educativo actual. Varios Estados tienen en la actualidad leyes y ordenanzas que conducen a decisiones de posesión al cabo de dos años, siendo la costumbre a los tres años (National Association of State Boards of Education, 1997; National Council on Teacher Quality, 2007). Además de eso, el proceso de evaluación de los profesores tal y como se percibe típicamente es muy superficial. (Toch y Rothman, 2008). No obstante, estas decisiones no concuerdan con el objetivo de proporcionar una educación de calidad para todos los alumnos, porque algunos estudiantes estarán condenados a padecer los efectos de estos profesores ineficientes y nocivos.

7. Conclusiones

Al tomar decisiones sobre la educación, los países siempre se enfrentan a presupuestos limitados. Si se adoptan los dos objetivos comúnmente aceptados de ampliar el acceso y mejorar la calidad, estos objetivos en-

33. El método para garantizar buenos profesores, según este estudio, depende del país. Algunos de los países con mejores rendimientos lo hacen al inicio mediante selección de los más destacados de entre el conjunto de graduados. Otros tienen programas de desarrollo profesional particularmente efectivos. Para EE.UU., cambiar hacia una selección de profesores de entre los más destacados de los recién graduados parece ser bastante inviable. Véase Hanushek y Rivkin (2004).

trarán en conflicto el uno con el otro porque ambos deben competir por el mismo presupuesto. Así, según este criterio general, los legisladores se enfrentan a un dilema particularmente desagradable: escoger entre una amplia disponibilidad de escuelas o unas buenas escuelas.

Una visión alternativa, aunque sea aparentemente diferente está en realidad estrechamente relacionada. Hay análisis de las implicaciones del mercado laboral y el índice de beneficios de la educación en los países en vías de desarrollo que sugieren con rotundidad que la educación es una muy buena inversión. Un año de escolarización típicamente muestra un 25-30% de índice real de beneficios. Tales beneficios a menudo parecen ser más atractivos que otras alternativas de inversión. Al mismo tiempo, los índices de finalización escolar en países de ingresos bajos son muy bajos. Estos dos factores no van cogidos de la mano. Si es una actividad que genera un índice tan alto de beneficios, ¿por qué no se aprovecha la gente de éstos grandes beneficios?

El trabajo sobre la calidad en la educación tiene una influencia sobre ambos elementos de la política educativa. En primer lugar, la teoría simple sobre la compensación entre el acceso y la calidad es muy engañosa, por no decir que está totalmente equivocada en muchos aspectos importantes. De hecho, en muchas circunstancias quizá no se sugiera realmente una compensación. En segundo lugar, la idea unificadora es que la calidad de la educación puede ser una importante explicación para este «extraño» comportamiento inversor que no aprovecha los altos beneficios disponibles.

La calidad de la educación está directamente relacionada con las decisiones sobre la asistencia a las escuelas y con el sistema de promoción dentro de las escuelas. Las escuelas de alta calidad incrementan el éxito del alumnado y aceleran el paso de los estudiantes a través de la escuela primaria (y posiblemente también por la secundaria), de este modo ahorrando costes. Además, los alumnos responden a la calidad de la escuela en la medida en la que pueden decidir si desean o no abandonar la escuela. Tienden a quedarse en escuelas de alta calidad y a abandonar escuelas de baja calidad.

Ambos mecanismos indican una relación directa entre la cantidad de escolarización obtenida y la calidad de esta escolarización. Por ello, los

estudios sobre los índices de beneficios de la educación que sólo consideran la cantidad de escolarización generan una estimación engañosa de los beneficios potenciales. Las estimaciones del índice de beneficios de la educación que no consideren las diferencias cualitativas exagerarán siempre sistemáticamente los beneficios en la productividad que se asocian con los años adicionales de formación, porque las estimaciones incluirán diferencias cualitativas que estarán relacionadas con la cantidad. Si la política simplemente obliga a las personas a permanecer en la escuela durante más tiempo, sin modificar la calidad fundamental de las escuelas, los graduados recién inducidos sólo obtendrán los beneficios asociados a los años de escolarización y no con la calidad. Por lo tanto, no podrán obtener tantos beneficios como sugieren las estimaciones del índice de beneficios.

Tabla 1. Población que ha obtenido al menos una educación secundaria superior (2006). *Porcentaje, por grupos de edad*

	Grupo de edad				
	25 a 64	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64
Australia	67	80	68	63	52
Austria	80	87	84	77	71
Bélgica	67	82	74	60	50
Canadá	86	91	89	85	76
República Checa	90	94	94	89	84
Dinamarca	82	88	84	78	76
Finlandia	80	90	87	80	63
Francia	67	82	72	61	52
Alemania	83	84	85	83	79
Grecia	59	75	67	53	34
Hungría	78	86	82	77	66
Islandia	63	67	67	64	51
Irlanda	66	82	71	58	41
Italia	51	67	55	47	32
Corea	77	97	90	62	37
Luxemburgo	66	78	67	60	55
Méjico	32	39	36	28	17
Holanda	72	81	76	70	60
Nueva Zelanda	69	78	72	69	55
Noruega	79	83	79	77	75
Polonia	53	64	51	49	44
Portugal	28	44	28	20	12
República Eslovaca	87	94	91	86	70
España	50	64	55	43	27
Suecia	84	91	90	82	73
Suiza	85	88	87	84	80
Turquía	28	37	25	22	15
Reino Unido	69	76	70	67	61
Estados Unidos	88	87	88	89	87
Media OCDE	68	78	72	65	55

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008)

Tabla 2. Resumen de ganancias estimadas para un incremento de la desviación estándar en habilidades cognitivas

País	Investigación	Efecto estimado ^a	Notas
Ghana	Glewwe (1996)	0,21** -0,3** (gobierno) 0,14-0,17 (privado)	Aproximaciones de estimación alternativas dieron como resultado algunas diferencias; los efectos de las matemáticas acostumbran a ser más importantes que los de la lectura, y todos muestran igualdad con el test de habilidad de Raven.
Ghana	Jolliffe (1998)	0,05-0,07*	Los ingresos de la familia están relacionados con el resultado medio en matemáticas con variaciones relativamente pequeñas según la aproximación de la estimación; el efecto solo se observa con ingresos no agrícolas; los ingresos agrícolas no están significativamente relacionados con las habilidades cognitivas.
Ghana	Vijverberg (1999)	?	Estimaciones de ingresos para matemáticas y lectura con auto-empleo en sectores no agrícolas; estimaciones altamente variables (incluyendo tanto los efectos positivos como los negativos) pero los efectos no acostumbran a ser estadísticamente significativos.
Kenia	Boissiere, Knight, y Sabot (1985); Knight y Sabot (1990)	0,19** -0,22**	Total de estimaciones muestra: pequeñas variaciones de personas que abandonaron la escuela primaria y secundaria.

Marruecos	Angrist y Lavy (1997)	?	No puede convertirse en resultados estandarizados porque utiliza índices de rendimiento; las habilidades de escritura en francés parecen ser el factor más importante en los ingresos, pero los resultados dependen de la aproximación empleada en la estimación.
Pakistán	Alderman, Behrman, Ross, y Sabot (1996)	0,12-0,28*	Variación según aproximaciones alternativas y según controles de habilidad y salud; mayores y más significativos sin los controles de habilidad y salud.
Pakistán	Behrman, Ross, y Sabot (2008)	0,25	Estimaciones del modelo estructural con resultados combinados para la habilidad cognitiva; efectos significativos de los resultados combinados de matemáticas y lectura que están instrumentados por aportaciones de las escuelas.
Sur África	Moll (1998)	0,34** -0,48**	Dependiendo del método de estimación, varía el impacto del cálculo; la comprensión (no se muestra) generalmente es insignificante.
Tanzania	Boissiere, Knight, y Sabot (1985); Knight y Sabot (1990)	0,07-0,13*	Total de estimaciones de la muestra: es menor en el caso de los que abandonan la escuela primaria que para aquéllos que abandonan la escuela secundaria.

* significativo en el nivel 0,05; **significativo en el nivel 0,01.

a. Las estimaciones indican el incremento proporcional en el salario desde un incremento de la desviación estándar en los resultados de los tests.

Gráfico 1. Efectos del crecimiento en PIB per cápita
(país de renta media)

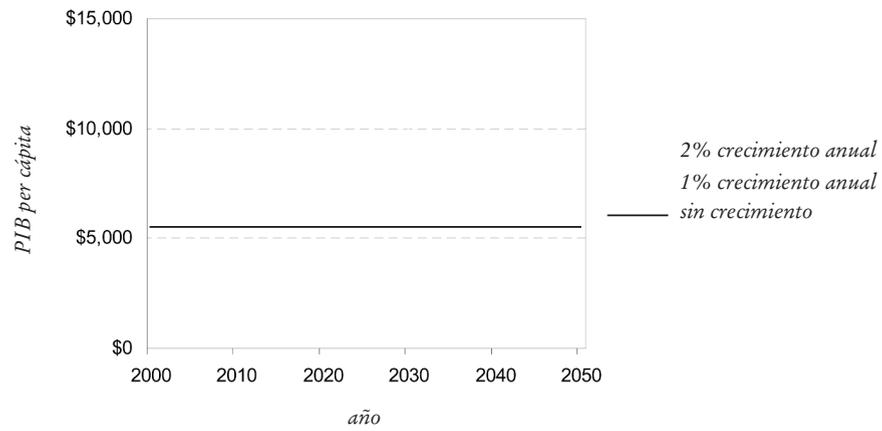
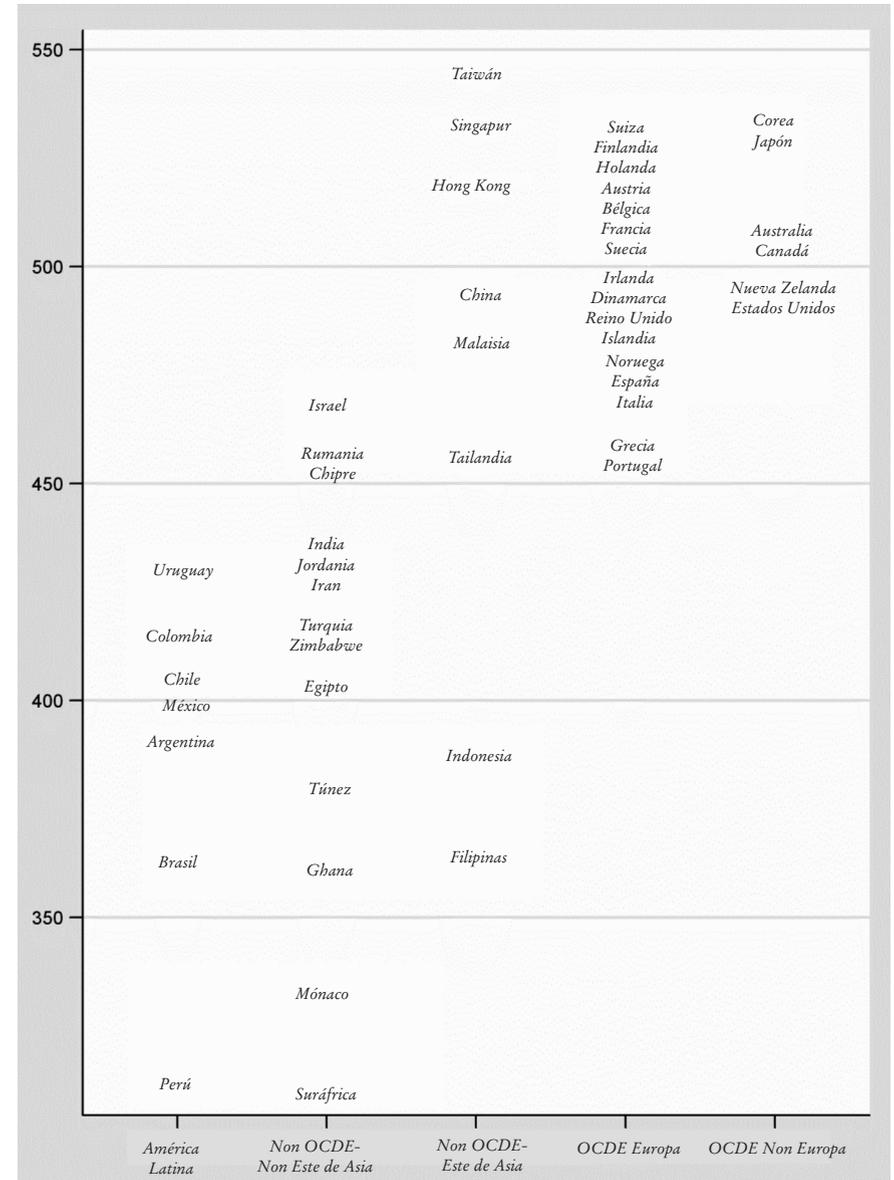
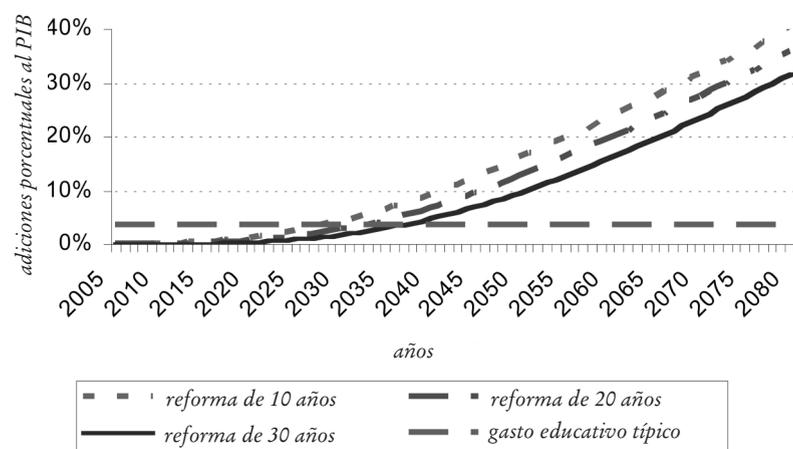


Gráfico 2. Rendimiento en los exámenes de éxito escolar internacionales



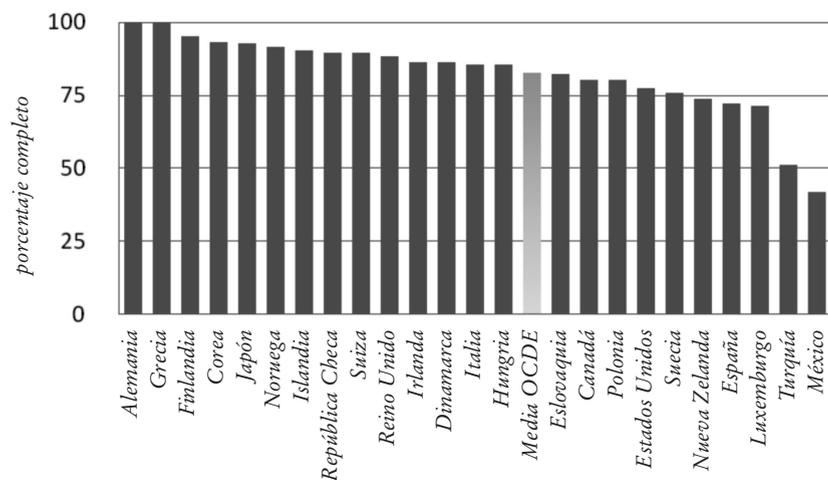
Fuente: Hanushek y Woessmann (2009b)

Gráfico 3. Incremento del PIB con una mejora del conocimiento moderadamente fuerte (0,5 d.e.)



Fuente: Hanushek y Woessmann (2008)

Gráfico 4. Índices de terminación de la escuela secundaria, 2006



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2008)

4

Familia y educación

José Antonio Marina
(Madrid)

Escribir sobre las relaciones entre familia y educación puede producir un montón de tópicos y lugares comunes. Espero que no sea ése mi caso. El tema me parece difícil y urgente. Difícil porque moviliza los más complejos temas educativos, urgente porque las familias han perdido autoridad educativa y deben recuperarla. Además, los cambios sociológicos, la aparición de nuevos tipos de familia, la fragilidad de sus relaciones, el aumento de las familias monoparentales, agravan la complejidad del asunto. La figura del «niño emperador», del «niño tirano» o del «niño dictador» provoca una bibliografía cada vez más nutrida, sobre todo en Francia y España. Oigo a muchos padres decir: «Lo malo es que los niños vienen sin manual de instrucciones» o «Nadie me enseñó a ser padre o madre», y, con más frecuencia todavía, una queja dolorosa: «¿Pero qué he hecho mal?». Consciente de estos problemas, he dedicado los dos últimos años a la puesta a punto de una Universidad de Padres (UP), para investigar sobre este tema, recabar información sobre iniciativas emprendidas en todo el mundo, y ofrecer a los padres ayuda para ejercer de forma adecuada su competencia educativa. El presente estudio se

beneficia de esos trabajos y de la experiencia alcanzada con los cursos impartidos en la UP. El lector puede encontrar detallados resúmenes de la documentación utilizada en www.universidaddepadres.es

1. Un modelo educativo

El discurso educativo se ha hecho pesimista y dramático. Casi siempre que hablamos de educación lo hacemos en términos apocalípticos. Es cierto que educar es difícil, pero creo que debemos recuperar una actitud más optimista, animosa y activa. Tenemos los medios, los conocimientos y las oportunidades de educar bien, y sólo nos falta la decisión de hacerlo. ¿De dónde debe surgir este movimiento de renovación? Sin duda, de la sociedad en su conjunto, pero los dos protagonistas, los dos focos de la conciencia social educativa, han de ser las familias y las escuelas. No separadas, sino unidas. Padres y docentes forman el equipo pedagógico básico, y debemos elaborar una pedagogía compartida, que permita que la casa y la escuela no sean espacios separados o antagónicos, sino cooperadores. Cada día se habla más de un *complementary learning*, de un aprendizaje complementario, entre ambas instituciones, pero esta idea tan elemental encuentra muchas dificultades para ponerse en práctica. Hay que vencer perezas y recelos por ambos lados. Por ello, este artículo pretende ser, además de una exposición de motivos, una llamada a la acción, dirigida a la sociedad entera. Toda la sociedad educa bien o mal, y se beneficia o es víctima de los resultados educativos, que influyen en la calidad de vida total, no sólo económica. Por eso, sería conveniente elaborar una «Carta de los deberes educativos de la sociedad», en la que se especificaran las obligaciones no sólo de padres y docentes, sino de medios de comunicación, funcionarios públicos, administraciones, sistema de salud, cuerpos de seguridad, políticos, jueces, etcétera. Como me gusta repetir, «para educar a un niño hace falta toda la tribu», y «para educar bien a un niño, hace falta una buena tribu», es decir, que se comprometa con la educación, que proteja a sus escuelas. La educación es un fenómeno en el que estamos todos implicados inevitablemente. Sucede con ella lo mismo que con la salud. Cada uno de

nosotros debe cuidar de la propia, para lo cual es necesario que sepamos cómo hacerlo y adquiramos buenos hábitos. Pero también necesitamos que los demás cumplan las normas higiénicas, que el medio ambiente no sea patógeno, que las aguas, el aire, los alimentos no estén contaminados, que haya un buen sistema sanitario, y también que nuestra forma de vivir, de conducir, de convivir sea saludable. Las responsabilidades individuales y sociales se mezclan de manera inevitable tanto en el caso de la salud como en el de la educación.

Para conseguir la implicación de todos en una tarea tan colosal, es necesario explicar bien a qué nos estamos refiriendo al hablar de educación, y cómo podríamos conseguir una mayor calidad en todos sus niveles. Necesitamos un buen *marketing* educativo, porque con frecuencia caemos en el error de pensar que «el buen paño en el arca se vende», y puesto que no habría mejor paño que la educación, no necesitaríamos justificar contundentemente su necesidad. Pero no es así. Las encuestas nos dicen que la educación no está entre las mayores preocupaciones de los ciudadanos. Conviene por ello recordar cosas sabidas de puro olvidadas.

Comenzaré por el principio, precisando los objetivos de la educación. Con ella, lo que pretendemos es que nuestros niños y niñas adquieran los recursos intelectuales, afectivos, volitivos y morales necesarios para dirigir responsable y adecuadamente sus vidas, ser capaces de aprovechar las oportunidades y de enfrentarse con los problemas. A todos los padres les gustaría poder dejar un «capital económico» a sus hijos, porque saben que eso les facilitaría la vida, por eso suelo decirles que también deberían dejarles un «capital educativo», un conjunto de recursos personales que les permitirían vivir mejor. Dicho de forma expeditiva, lo que todos deseamos es que nuestros hijos estén en las mejores condiciones posibles para ser felices y ser buenas personas. Esto incluye la posibilidad de tener un buen trabajo, el talento para mantener relaciones afectivas profundas y satisfactorias, la capacidad para disfrutar y crear, y la disposición para colaborar al bienestar general. Los objetivos de la educación son ambiciosos, pero pueden resumirse en una escueta fórmula:

Capital educativo = instrucción + educación del carácter

Educar es, sin duda, proporcionar al niño, o al adulto, los conocimientos necesarios. De eso se encarga fundamentalmente el sistema educativo. Pero es también ayudar a formar su carácter. Carácter es el conjunto de hábitos que una persona adquiere, y que van a ampliar o limitar sus posibilidades vitales. El buen carácter es el que aumenta las posibilidades de desarrollo, autonomía, creatividad y eficacia de una persona. Ser optimista, valiente, soportar el esfuerzo, disfrutar con las cosas buenas, estar dispuesto a aprender continuamente, ser capaz de emprender proyectos, de comunicarse, de colaborar, mantener la confianza en sí mismo, buscar la justicia, son recursos que forman parte del buen carácter. Nosotros no podemos resolver los problemas de nuestros hijos, ni siquiera sabemos cuáles podrán ser. Ellos tendrán que pelear sus propios combates. Nuestra obligación es proporcionarles competencias generales; ayudarles a desarrollar las fortalezas personales. Por ejemplo, podemos estar seguros de que al llegar a la adolescencia vivirán en un mundo en el que las drogas van a estar presentes. No podemos evitarlo. Lo único que podemos hacer es educarles para que ellos tomen la decisión más inteligente en el momento oportuno.

Baltasar Gracián escribió: «De nada vale que el entendimiento se adelante, si el corazón se queda». En efecto, es inútil que una persona sepa cuál es la solución de un problema, si no se va a atrever a ponerla en práctica. No sólo hace falta educar las ideas, sino también las emociones. Fomentar esas competencias básicas para una vida buena es un objetivo espléndido, pero ¿cómo conseguirlo? ¿Quién debe acometer tan compleja tarea?

2. La función educativa de las familias

A pesar de que la sociedad entera influye en la educación del niño, el protagonismo de la familia es decisivo. Sin embargo, durante el siglo pasado su papel educativo fue ampliamente criticado. Se la tachó de ser una institución autoritaria, que anulaba la libertad de los hijos, y prolongaba una injusticia patriarcal. Como he explicado en mi libro *La recuperación de la autoridad*, muchos psicólogos y pedagogos consideraron que la fa-

milia era castradora y los padres, un peligro para el niño. También la escuela sufrió ataques parecidos, y conocidos intelectuales llegaron a pedir la desescolarización de la sociedad, como única manera de librarse de la tiranía ideológica impuesta por las clases dirigentes a través de la escuela. Para huir del autoritarismo, se impuso una educación permisiva que desconfiaba de la autoridad parental e intentaba limitarla. Se repitió como un dogma de fe la afirmación de Freud. «Hagan lo que hagan los padres, lo harán mal». Un sentimiento de culpabilidad amargó la vida de muchas personas, que llegaron a ver como una liberación la aparición del libro de Judith R. Harris, *The Nurture Assumption*, que en España se tradujo con un título escandaloso: *Por qué los padres no pueden educar*. Según la autora, las dos grandes influencias educativas son los genes y el grupo de iguales, lo que deja poco campo de acción a los padres. El libro dio origen a un violento debate. Lo apoyó Steven Pinker, pero conocidos especialistas en desarrollo infantil llegaron a la descalificación de la autora y del libro. Brazelton dijo que era una tesis absurda y Kagan afirmó: «Siento vergüenza por la psicología».

A pesar de su exageración, debemos tener en cuenta algunas tesis de Harris. Refuerzan nuestra idea de que la familia debe educar *directamente* (mediante la acción directa con sus hijos) e *indirectamente* (ayudando a construir una sociedad educativamente conveniente para ellos). El entorno —en el que se incluye la escuela, los compañeros o los medios de comunicación— tiene una influencia que, en efecto, puede ser decisiva. Por eso, suelo repetir a los padres de mis alumnos: «Si te preocupan las notas de tus hijos, tienen que preocuparte también las notas de los amigos de tus hijos». Así son las cosas: la influencia del grupo de iguales va sustituyendo, a partir de la adolescencia, a la influencia de los padres.

Como reacción ante estos excesos, surgió en Estados Unidos un movimiento muy poderoso («From Zero to Three») que defendía que todo lo importante para el niño sucede antes de los tres años. Durante esa época se construyen los cimientos de su futuro. La familia recuperó un protagonismo educativo, pero una vez más ese papel provocaba sentimientos de culpabilidad. ¿Y si no se había hecho todo lo necesario antes del tercer aniversario del bebé, si no se le había leído lo suficiente o

no se le había dado el pecho adecuado? El destino del hijo estaba absolutamente en manos de los padres. ¡Qué responsabilidad más agotadora!

Afortunadamente, las aguas han vuelto a su cauce. Se admite que los niños no nacen iguales, sino con un peculiar temperamento, que puede educarse en parte. Se reconoce la eficacia educativa de la familia, pero admitiendo también la influencia del entorno. Uno de los pedagogos más famosos del siglo XX, Urie Bronfenbrenner, ha escrito: «La familia parece ser el sistema más efectivo y económico para fomentar y mantener el desarrollo del niño. Sin la implicación familiar, cualquier intervención es probablemente un fracaso, y los pocos efectos que se consiguen desaparecerán probablemente una vez que la intervención termine». Se valora la importancia de los tres primeros años, pero aceptando que el carácter del niño se forma a lo largo de todo el período educativo. La importancia concedida a la familia explica la aparición de una nueva rama de la pedagogía, el *parenting*. La «crianza», podríamos traducir. Se ocupa de estudiar el papel de los padres en la educación y la necesidad que tienen los padres de ser educados para ello. Los copiosos volúmenes del *Handbook of parenting*, dirigido por Marc Bornstein, o los libros de Gottman, Kagan o Brazelton son prueba de este interés creciente. Éstos son los conocimientos que proporcionan fundamento científico a los programas de la Universidad de Padres.

Gran parte de los hábitos que componen el carácter se adquieren en la convivencia familiar, y nos parece importante informar a los padres del momento y de la manera de ayudar al niño para que los adquiriera. Aspectos tan importantes para su formación y para su futuro como «soportar el esfuerzo», «enfrentarse a los problemas», «comunicarse adecuadamente», «experimentar sentimientos prosociales», etcétera, no se improvisan, sino que se van adquiriendo poco a poco, a lo largo de un proceso que podemos estimular y dirigir. A veces damos a los padres recomendaciones vagas —«hay que motivarles para aprender», «hay que enseñarles a aplazar la recompensa»— que no hacen más que aumentar la angustia de los padres, que se sienten sometidos a un deber que no saben cómo cumplir. A veces, reciben mensajes contradictorios, o recomendaciones precipitadas que pueden provocar más perjuicios que beneficios. Por ejemplo, la insistencia en la necesidad de fomentar la

autoestima como requisito imprescindible para que el niño pueda realizar una tarea, puede fomentar la aparición de niños incapaces de soportar la menor frustración. Por ello, debemos proporcionar a los padres una didáctica aplicada a la situación concreta de sus hijos, a su edad, a su temperamento, a su situación.

3. Los estilos educativos

Los padres educan con estilos diferentes, de acuerdo con su carácter, sus creencias, su situación, la educación que recibieron. Las investigaciones sobre los estilos educativos tratan de averiguar qué dimensiones de la vida familiar están afectando al desarrollo de los niños, y si lo hacen positiva o negativamente, es decir, qué características predicen unos buenos resultados en el desarrollo de los niños y cuales no. Según las investigaciones más fiables, el estilo educativo puede describirse atendiendo a dos parámetros:

- 1) *Grado de exigencia*: Padres muy controladores, que imponen una disciplina rigurosa versus padres que no exigen nada a sus hijos ni les imponen límites.
- 2) *Grado de calidez afectiva*: Padres que aceptan a sus hijos y son afectuosos y cálidos versus padres que rechazan a sus hijos y muestran poca cordialidad.

Combinando estas dos dimensiones, resultan cuatro estilos educativos:

- *Estilo educativo AUTORITARIO (Rigor + frialdad)*: Los padres son exigentes y sin calidez afectiva. Intentan conformar, controlar y evaluar el comportamiento del niño y sus actitudes de acuerdo con normas tradicionales. Dan mucha importancia a la obediencia a la autoridad y no favorecen la comunicación con sus hijos, son emocionalmente distantes. Pueden utilizar el castigo físico cuando el niño desobedece.
- *Estilo educativo RESPONSABLE (Rigor + ternura)*: Los padres son exigentes y afectivamente cálidos. Son conscientes de que tienen más poder en la relación, de que controlan los recursos y tienen más ex-

perencia, pero no por eso dejan de respetar a su hijo. No tienen tendencia al castigo físico, ni dan excesiva importancia a la obediencia por sí misma, sino como exigencia para una buena convivencia familiar. Ejercen un control sobre sus hijos que intenta ser razonable y educativo, explicándoles la necesidad de la disciplina. Tienen en cuenta el punto de vista del niño, incluso cuando no están de acuerdo. Tienen la expectativa de que su hijo se comportará bien y le animan a desarrollar su autonomía de manera responsable. Mantienen sobre él altas expectativas.

- **Estilo educativo PERMISIVO (*laxitud + ternura*):** Son poco exigentes con sus hijos y afectivamente cálidos. Ejercen un control más laxo sobre sus hijos que en los dos estilos anteriores, bien porque creen que los hijos deben aprender por sí mismos o porque no se toman el trabajo de ejercer una disciplina. Dejan que sus hijos hagan prácticamente lo que quieran, les dejan decidir sobre las normas familiares. Tienen menos expectativas de que sus hijos sean maduros y logren sus metas.
- **Estilo educativo NEGLIGENTE (*laxitud + frialdad*):** Son padres que no controlan a sus hijos, tienen bajas expectativas hacia ellos y son afectivamente fríos.

Numerosas investigaciones, en especial las llevadas a cabo por Diana Baumrid, permiten —con las necesarias cautelas— atribuir los siguientes efectos a cada uno de los estilos de crianza:

- **Niños de padres autoritarios:** Suelen tener falta de competencia social, se retiran a menudo del contacto social y es raro que tengan la iniciativa. Cuando tienen un conflicto buscan la autoridad del adulto para solucionarlo. Muestran falta de espontaneidad y de curiosidad.
- **Niños de padres responsables:** Se comportan con más confianza en sí mismos, tienen mejor autocontrol, están más dispuestos a explorar y se sienten más satisfechos. Ya que sus padres son exigentes con ellos y utilizan una disciplina razonada, tienen mejor comprensión y aceptación de las normas sociales.

- **Niños de padres permisivos:** Tienden a mostrar rasgos de inmadurez. Tienen dificultades para controlar los impulsos, aceptar la responsabilidad de sus actos y actuar con independencia.
- **Niños de padres negligentes:** Los hijos no aprenden a controlar sus impulsos, tienen poca competencia social y no se sienten valorados. Les cuesta respetar las normas, suelen ser inestables emocionalmente.

El estilo responsable (*authoritative*) es el que mejor atiende al desarrollo del niño, y por eso conviene recomendárselo a los padres. En muchas ocasiones no les resulta fácil seguirlo. Muchos padres tienen miedo a sus hijos hoy día, no un miedo físico, sino a que les maltraten emocionalmente cuando no se salen con la suya. Para mantenerse firmes ante las manipulaciones emocionales que todos los niños ponen en práctica (por ejemplo, rabietas), es necesario —escribe Damon— «un cierto grado de apoyo cultural y estar convencido de que se está haciendo bien al niño». Sin esto, los padres ceden a la presión emocional, a las demandas del niño y a su preocupación de «no hacer lo suficiente por ellos».

Una de las tareas más urgentes para recuperar la sensatez educativa es quitar muchos miedos a los padres. Repetirles una y otra vez que tienen dos grandes herramientas educativas: la ternura y la exigencia. La ternura es acogimiento sin reservas. La exigencia es firmeza en las expectativas. Ambas herramientas son necesarias. Sin ternura, el niño crece en un ambiente duro que puede provocar todo tipo de miedos y rigideces; sin exigencia, el niño no aprende a dirigir su conducta adecuadamente, no sabe lo que se espera de él, hasta dónde puede llegar. Terry Brazelton, tal vez el pediatra más prestigioso en Estados Unidos, insiste continuamente en ello. «Después de la ternura, la disciplina es la cosa más necesaria. Disciplina significa enseñanza, no castigo. El objetivo para el niño es conocer sus límites. Cada ocasión de disciplina es una ocasión de aprender. Por esto, después que hayáis dado prueba de vuestra autoridad, sentaos con el niño para reconfortarle, diciéndole: «No debes hacer eso. Yo debo impedírtelo hasta que tu seas capaz de detenerte a ti mismo». Si los padres comprenden que una autoridad tranquila, coherente, forma parte de su cariño, no se sentirán culpables.

4. La educación de los padres

Los profesionales de la educación sabemos que no realizamos una actividad unidireccional. Educamos a nuestros alumnos y, en cierto sentido, somos educados por ellos. Algo parecido ocurre a los padres. Tener un hijo y educarlo es una experiencia «autoformativa» que debería tener efectos positivos también para los padres. Se van a enfrentar de una manera distinta al mundo, van a tener que reflexionar sobre muchas cosas, tomar decisiones, analizar sus emociones. Las propias relaciones de pareja cambian a través de esa experiencia. La aparición de los hijos convierte a una pareja en una familia. Y a los padres les interesa no sólo la educación y el futuro de sus hijos, sino la creación de una realidad nueva, que es la familia, un sistema de relaciones que tiene sus reglas especiales y del que surgen efectos ascendentes o descendentes. Siempre me ha interesado el estudio de la «inteligencia compartida», es decir, de la que surge de interacciones entre inteligencias individuales. Pues bien, todos queremos constituir una «familia inteligente», que aumente la felicidad, las posibilidades, el ánimo, la capacidad de enfrentarse con los problemas de cada uno de sus miembros. Niños y padres resultan beneficiados de ese «efecto de campo». Por ello, para educar bien, los padres no sólo deben preocuparse de fomentar las capacidades de sus hijos, sino de conseguir que la familia como sistema de interacciones sea inteligente. Este asunto se trata poco en los libros de educación europeos, y algo más en los norteamericanos. Por ejemplo, Jerome Kagan, un prestigioso especialista de la Universidad de Harvard, en el prólogo al *Handbook of Parenting*, de Bornstein, escribe: «Los padres influyen en sus hijos al menos por tres caminos diferentes. El más obvio se refiere a las interacciones con el niño; el segundo deriva de la identificación del niño con el estatus social y cultural de los padres; la tercera forma es más simbólica. Muchos padres cuentan a los niños historias de sus antepasados o de sus parientes, para que les sirvan como referencia en ciertas ocasiones. A los niños suelen interesarle mucho esas historias, y les sirven para elaborar su propia identidad. Los padres deberían utilizar más la apelación a los valores familiares: «Nosotros no mentimos», «Nosotros somos un equipo», «Nosotros no nos acobardamos», «Nosotros ayuda-

mos a los demás», porque esas afirmaciones acompañan al niño, le dan fuerza y ánimo. Y también comprometen a los padres.

5. Padres y sistema escolar

Hasta aquí, la tarea de los padres se desarrolla en la intimidad. Están proporcionando al niño la urdimbre afectiva básica de la personalidad. El niño aprende también en casa los primeros hábitos, y las primeras normas. La situación cambia cuando el niño es llevado a la guardería o comienza la escuela infantil. A partir de ese momento, los intereses educativos de los padres parecen concentrarse exclusivamente en los resultados académicos. Si los niños son buenos estudiantes, están muy tranquilos. Sin embargo, los resultados escolares no son más que un test fragmentario. Ni los buenos resultados aseguran una buena educación, ni los malos resultados lo contrario. Hay, por ejemplo, niños dóciles que estudian únicamente por obediencia, y que no están desarrollando su autonomía personal. Y hay niños brillantes, inventivos, que se acomodan mal a la disciplina escolar. El modelo que he propuesto antes, que conjuga la *instrucción* con la *formación del carácter*, nos permite evaluar mejor la educación. Un niño o una niña que son muy estudiosos, pero que no se atreven a enfrentarse a sus compañeros, si es necesario, o que tienen dificultad para hacer amigos, no están educándose bien. Y lo mismo sucede con el niño que tiene mucha facilidad para sacar buenas notas y no se esfuerza.

La implicación de las familias en la educación es un factor decisivo para el éxito escolar del niño. Las investigaciones más serias —por ejemplo las llevadas a cabo por el Harvard Family Research Project— muestran que la implicación de las familias predice el éxito académico y el desarrollo social de los niños hasta su entrada en la enseñanza superior. Esta implicación se da en tres niveles: (1) las actividades de *parenting*, (2) las relaciones entre familia y escuela, (3) la responsabilidad educativa de las familias, es decir, el énfasis de los padres en las actividades hogareñas que favorecen el aprendizaje. Leer en casa, conversar con los niños, jugar con él, proporcionarle un lugar para trabajar, pre-

guntarle por la escuela, todas estas actividades están correlacionadas con la motivación para aprender, la atención, la persistencia en la tarea, la riqueza de vocabulario, y la aparición de menos problemas de conducta.

Mencionaré alguno de los efectos educativos de la implicación parental, citando a los investigadores de referencia:

1. «Cuando los padres se implican en la educación de sus hijos en casa, éstos tienen mejores resultados en la escuela. Y cuando los padres se implican en la escuela, los niños permanecen más tiempo dentro del sistema educativo, y las escuelas lo hacen mejor» (Henderson y Berla).
2. Cuando niños y padres hablan regularmente sobre la escuela, los resultados académicos de los niños son mejores (Ho y Wilms). Es importante el modo en que se habla: «Los padres tienen la responsabilidad de inculcar dos ideas sobre la escuela. Primero, los niños deben comprender que la escuela es un lugar amistoso y acogedor. Segundo, los niños deben comprender que la escuela es un lugar al que “se va a trabajar”, la escuela es su “trabajo” y tienen que realizarlo del mismo modo que los padres realizan el suyo» (Gerstner).
3. Hay algunas actividades de los padres en casa que están firmemente asociadas con el éxito escolar de los niños: *Ayudar a que el niño organice su tiempo, ayudarle con los deberes, y hablar con él de los temas escolares*. La vigilancia para que los alumnos realicen las tareas en casa, la lectura de los padres a los niños, y la participación en actividades voluntarias, tienen una influencia positiva en la educación de los niños (Jordan, Orozco y Averet).
4. Los padres que leen a sus hijos antes de que entren en la escuela favorecen su aprendizaje. Hablar a los niños sobre libros e historias también ayuda al progreso lector.
5. Cuanto antes comience la implicación de los padres con la educación de sus hijos, más poderosos serán los efectos (Cotton y Wikeland, 1997).
6. Los resultados de la implicación parental incluyen una mejora de los resultados escolares, reducción del absentismo, mejora de la conducta, y restaura la confianza de los padres en el sistema educativo

(*The Home-School Connection Selected Partnership Programs in Large Cities*, Institute for Responsive Education, Boston).

7. Cuando las guarderías o escuelas infantiles hacen una reunión con los padres para explicarles la importancia de la implicación temprana en la educación, se han conseguido mejoras importantes en (1) el tiempo y la frecuencia con que los padres leen a sus hijos, (2) el número de visitas que los padres hacen a los centros, (3) las relaciones entre los padres con hijos de la misma edad (Kreider).
8. Las expectativas de los padres manifiestan una significativa influencia en los resultados de los alumnos en todas las áreas curriculares y en todos los cursos de la ESO (Marchesi y Martin).
9. La idea que los padres tienen de la educación influye en su actitud y en los resultados. Jesús Palacios distingue entre una idea tradicional y una idea moderna. «Las ideas tradicionales se relacionan con expectativas evolutivas tardías, una visión de las capacidades de niños y niñas poco optimistas, una alta valoración de la obediencia, procedimientos educativos de tipo impositivo, una concepción innatista de las capacidades de sus hijos y poco optimismo respecto a la capacidad de influir personalmente sobre dichas capacidades. Las ideas modernas representan el otro polo: expectativas evolutivas más precoces y optimistas, actitudes educativas menos coercitivas, una visión del desarrollo como altamente influenciado por la educación y por su actuación como padres, etcétera. Los niños con menores oportunidades para adquirir un vocabulario convencional son aquellos cuyas madres son de nivel sociocultural bajo y además sostienen ideas tradicionales. Cuando cambian esas ideas, los niños tienen más oportunidades de alcanzar niveles comparables a los del resto de sus compañeros, con independencia del nivel socioeconómico o educativo de sus progenitores».
10. El alejamiento de la familia respecto de la escuela favorece el fracaso escolar. Entre otros muchos factores que influyen en el fracaso escolar, hemos de tener en cuenta la «contraposición de culturas entre la familia y la escuela». Aquellas familias cuya cultura, estilos de vida, de relación y de estimulación estén más alejados de la cultura escolar, de sus estilos de vida, de relación y de estimulación, van a

ver cómo sus hijos pueden encontrar más dificultades en su tránsito por el sistema escolar. Palacios ha elaborado un estudio sobre niños y niñas de cuatro años. Los recursos educativos a disposición del niño son muy variados. Estos recursos indican una mayor fuente de estímulos educativos (más preguntas, más interés por lo que se hace en la escuela, más tendencia al distanciamiento simbólico de lo inmediato, mayor estimulación del lenguaje), y una mayor proximidad de actividades relacionadas con la cultura escolar (puzzles, juegos de números y letras, lecturas de cuento) y por una mayor co-implicación del padre junto a la madre.

Para terminar citaré un caso muy llamativo. Muchas investigaciones han demostrado que los niños americanos de origen asiático suelen tener un cociente intelectual superior en unos tres puntos al de los blancos. Por su parte, los médicos y abogados de origen asiático-americano se comportan, grupalmente considerados, como si su CI fuera muy superior (el equivalente de un CI de 110 para los de origen japonés y de un 120 para los de origen chino) al de los blancos (Flynn). La razón parece estribar en que, durante los primeros años de escuela, los niños asiáticos estudian más que los blancos. Sandford Dorenbush, un sociólogo de Stanford que ha investigado a más de diez mil estudiantes de instituto, descubrió que los asiático-americanos invierten casi un 40% más de tiempo en sus deberes que el resto de los estudiantes. «La actitud que sostienen los padres asiáticos es la de que “si no te lo sabes estudiarás esta noche y si aún así tampoco te lo sabes, mañana te levantarás temprano y seguirás estudiando”. Ellos consideran que, con el esfuerzo adecuado, todo el mundo puede tener un buen rendimiento escolar». En resumen, una fuerte ética cultural de trabajo se traduce en una mayor motivación, celo y perseverancia, un auténtico acicate emocional (Goleman).

6. Las familias y los centros educativos

La escuela debería ayudar a que los padres realizaran mejor sus tareas educativas en casa, y también a que se implicaran en el funcionamiento

de los centros, porque la eficacia de éstos depende de la colaboración de las familias.

El Harvard Family Research Project distingue dos modos de colaboración, que me parece importante destacar. La implicación de los padres como «consumidores» de educación, que están preocupados por la que reciben sus hijos, y la participación como «ciudadanos» que quieren colaborar en la mejora de la educación en general. Mientras que aquellos buscan el éxito individual —de sus hijos o de su escuela—, éstos quieren mejorar las escuelas, aumentar el compromiso de los padres, el entorno escolar, la equidad, y la calidad de la enseñanza. Antes me he referido a esta distinción, al hablar de educación directa e indirecta de los padres. Aquella se dirige a sus hijos directamente, ésta al entorno educativo de sus hijos, en especial a la escuela.

A estos movimientos se les conoce como «Community Organizing». El «National Center for Community Education», la «National Coalition for Parent Involvement in Education» o el «National Center for Schools & Communities» o el «Family Involvement Networks of Educator», patrocinado por el Harvard Family Research Project, promueven la implicación familiar y ciudadana. A través de la Universidad de Padres pretendo fomentar esta colaboración entre los padres. Por ejemplo, me parece muy importante que los padres de los alumnos de una misma clase se conozcan, y mantengan alguna relación entre sí, porque pueden ayudarse mutuamente a resolver problemas educativos de sus hijos. Además, el grupo de amigos es tan importante para el futuro del niño, que los padres deben intentar conocerlo y relacionarse con él.

El programa de Harvard también intenta cambiar la idea que la escuela tiene de los padres. En vez de verlos como un problema, considera que la comunidad es un recurso, un banco de conocimientos que pueden ser útiles para los estudiantes y los docentes. Basándose en el estudio de 200 grupos de estas comunidades, la Cross City Campaign for Urban School Reform, identificó las siguientes características de estos grupos:

1. Trabajan para cambiar las escuelas públicas haciéndolas más equitativas y efectivas para todos los estudiantes.
2. Consiguen una gran base de miembros para tomar acciones colectivas y conseguir realizar sus proyectos.

3. Construyen relaciones y responsabilidad colectiva identificando preocupaciones compartidas entre los vecinos y creando alianzas y coaliciones entre los vecinos y las instituciones.
4. Eligen líderes para llevar a cabo los proyectos democráticamente decididos.
5. Usan estrategias de educación de adultos, participación cívica, acciones públicas, y negociaciones para dar poder a los residentes en zonas de bajos ingresos, que se continúen en acciones para resolver los problemas.

La principal función de estas organizaciones es aumentar el capital cívico. Con este nombre se designan las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades, la participación en actividades solidarias, el consenso básico en valores éticos. A través de conversaciones entre pequeños grupos, los padres comparten sus historias. De este modo aumenta la empatía y se invita a los padres a ayudarse mutuamente. Además, se facilitan puentes entre padres, escuelas, instituciones comunitarias y administraciones públicas. Es curioso que en una sociedad tan participativa como la estadounidense, una de las metas urgentes que estas organizaciones se plantean es vencer la resistencia de las escuelas, reacias a admitir esta participación y activismo ciudadano. Fomentan una novedosa implicación de los padres, cuya presencia aumenta en las escuelas. «Mejoran la comunicación con los profesores, conocen mejor lo que funciona en las aulas, y se convierten en eficaces ayudas para el aprendizaje de sus hijos en casa. Los padres sirven como tutores en clase y en programas después de las clases, conducen talleres de padres y ayudan a la seguridad de la escuela» (López).

7. ¿Qué ocurre si los padres no colaboran?

De todo lo expuesto se deduce una consecuencia buena, otra mala y otra peor. La buena es que los padres pueden mejorar decisivamente la educación y, por lo tanto, el futuro de sus hijos. La mala es que cuando las familias no ejercen esa función, la educación del niño o de la niña se re-

siente profundamente. Y la peor es que pueden ejercer una influencia malsana. En este caso, los sistemas sociales y educativos deben intentar compensar las carencias familiares. De hecho, los programas elaborados para mejorar el rendimiento de los niños en situaciones de riesgo —por ejemplo el «Head Start» americano— han tenido éxito cuando dedican parte de sus esfuerzos a intervenir en las familias y no sólo en las escuelas. La ayuda educativa a las madres es uno de los factores que más influyen en el progreso de los niños. Dada la dificultad del asunto, parece conveniente formar a un personal docente especializado en esas didácticas de emergencia educativa, que ponga en contacto la escuela con familias desestructuradas, negligentes o problemáticas.

8. El papel de los profesores para facilitar la comunicación con las familias

Volvamos a las familias normales, que tal vez quieran colaborar con la escuela pero no saben cómo hacerlo. Parece evidente que las nuevas tareas educativas exigen un nuevo tipo de profesor. Durante varios años he colaborado en un proyecto para la formación inicial del profesorado de secundaria, en el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, y he comprobado el poco interés de las autoridades académicas en este asunto. Diseñaré muy rápido el modelo de docente que consideramos necesario en la Universidad de Padres:

1. El docente debe concebir la educación como un proyecto ético, entendiendo por ética el conjunto de las mejores soluciones que la inteligencia ha alumbrado para resolver los problemas que afectan a la felicidad personal y a la dignidad de la convivencia.
2. El docente tiene que ser un experto en educación y saber que su función es educar a través de las matemáticas, la literatura, el arte, la gimnasia. No necesitamos más didácticas de cómo se explica la ecuación de segundo grado, pero sí necesitamos que se nos explique cómo educamos a través de la ecuación de segundo grado.
3. El docente debe educar para la acción y para la convivencia.

4. El docente tiene que ser un experto en resolución de conflictos. No podemos expulsar los conflictos fuera de la escuela. Vivimos en una sociedad conflictiva y lo que tenemos que hacer es intentar ayudar a resolver los conflictos, explicar porqué hay que resolver los conflictos. Y cuáles son las mejores soluciones.
5. Los nuevos docentes tienen que ser buenos propagandistas de la educación. Debemos explicarle a la gente qué es lo que estamos haciendo. Abrir las puertas de los centros, atraer a la sociedad a la escuela. En suma, necesitamos un buen *marketing* educativo.
6. El nuevo docente tiene que ser experto en colaborar con los demás docentes. Se ha acabado la época del profesor aislado, si es que alguna vez existió. Es el centro el que educa, es todo el sistema el que educa.
7. El nuevo docente tiene que saber colaborar con las familias y establecer lazos entre la familia y la escuela.

Este es el asunto que se relaciona más directamente con nuestro tema. He revisado los estándares para la selección del profesorado que han publicado diversas organizaciones educativas o psicológicas en Estados Unidos (CASPE). Extracto alguna de las recomendaciones:

«Los docentes tienen que establecer relaciones positivas y productivas con las familias. Y mantener una relación abierta, amistosa y cooperativa con las familias de cada niño, animarlas a que se impliquen en los programas educativos, y fomentar las relaciones del niño con sus familias» (Council for Professional Recognition, www.edacouncil.org).

«Puesto que los niños viven en un entorno familiar y comunitario y dado que las investigaciones indican que la eficacia de la educación infantil depende de la cooperación de los padres y comunidades, los profesionales de la educación infantil necesitan conocer este hecho para realizar su cometido» (National Association for the Education of Young Children-NAEYC, www.naeyc.org).

«Los psicólogos escolares tienen que conocer los sistemas familiares, incluyendo sus capacidades e influencia sobre el desarrollo escolar, el aprendizaje y el comportamiento, así como los métodos para conseguir

implicar a las familias en la educación» (National Association of School Psychologist, NASP, www.nasponline.org).

«Los maestros trabajan con y a través de los padres (*with and through*) para apoyar el aprendizaje y el desarrollo de los niños». Los buenos docentes trabajan para establecer buenas relaciones con las familias, para participar en la educación de sus hijos» (National Board for Professional Teaching Standards- NNBPTS, www.nbpts.org).

Quiero hacer especial énfasis en la opinión del National Council of Teachers of Mathematics (www.standards.netm.org), que en el capítulo 8 de sus *Principles and Standards for School Mathematics* afirma que los profesores de matemáticas no deben ser capaces tan sólo de impartir conocimientos a los alumnos, sino de «fomentar la relación con las familias».

9. La situación española

La participación de los padres en la escuela se hace, fundamentalmente, mediante el contacto con los tutores, la participación en los Consejos Escolares, en las AMPAS y la asistencia a escuelas de padres o actos parecidos. La relación con los tutores no suele ser muy fluida, entre otras cosas porque las horas de visita son escasas, y, normalmente, durante la mañana, lo que dificulta la asistencia de los padres. Además, suelen tener como causa la aparición de algún problema, y pocas veces el deseo de participación de los padres en la mejora de la educación. En España hay una relación familia-escuela menos estrecha que en otros países de Europa. Por ejemplo, el número de reuniones con padres durante el curso es en España del 2,6, en Alemania del 6,10 y en Austria del 4. En estos países no es infrecuente que los padres entren en el aula, pasen algunos ratos allí mientras se realizan las actividades habituales. La presencia de padres o madres en las aulas de educación infantil es en nuestro país prácticamente inexistente (Palacios).

La escasa cultura de relaciones familia-escuela no ayuda a que los padres (particularmente los más alejados de los usos, maneras y costumbres de la escuela) transformen sus ideas a propósito de sus hijos, de sus

capacidades, de la forma de aportarles estimulación y mejorar sus condiciones de crianza y educación, ni a que cambien la visión que tienen de sí mismos y de su capacidad para influir en el desarrollo infantil. «En el mejor de los mundos, el cambio de ideas tradicionales a ideas modernas podría verse facilitado por la presencia de los padres en el aula, por la observación de la forma en que el profesor o la profesora se relaciona con los niños, les explica cosas, les plantea retos, etcétera. Pero en la realidad de nuestro entorno, parece que eso está demasiado lejos de lo que tanto los padres como los profesores están dispuestos a hacer. Por el contrario, la intensificación de las relaciones familia-escuela bajo la forma de más reuniones, de más contactos, de más información e intercambios, parece que pertenece más al ámbito de lo posible. Entendemos que esos intercambios constituyen el contexto ideal para mejorar el acercamiento entre la cultura familiar y la escolar en el caso de aquellos niños y niñas que tienen más probabilidades de fracasar ante las exigencias escolares que son aquellos cuyas ideas y cuyas prácticas familiares están más alejadas de las escolares (Palacios).

Las escuelas de padres tienen como finalidad ayudarles a realizar con más seguridad y eficacia sus funciones parentales. Fernando de la Fuente las define como «Una de las estrategias más interesantes para crear un ámbito de diálogo educativo acerca de los fines y medios de la educación: por qué educamos, cómo educamos. Se inserta en el área de la comunicación o conversación, que no intenta lograr ninguna decisión operativa a corto plazo, sino solamente la reflexión, el diálogo, el consenso» (De la Fuente).

Desde los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid, V. Fresnillo Poza y otras autoras, señalan los siguientes indicadores actuales de la necesidad de las Escuelas de Padres:

- La confusión sobre los valores que deben predominar. Algunos describen a nuestra sociedad occidental como hedonista, competitiva, consumista, individualista...y sin embargo, muchos reconocen encarecidamente valores como la solidaridad, el ecologismo, la cooperación, la tolerancia...
- La falta de tiempo para compartir con los hijos, que hace que la escuela sea en muchos casos su segundo hogar.

- La influencia creciente de los medios de comunicación que interfieren en ocasiones con lo que los padres desean transmitir a sus hijos.
- Las diferencias generacionales con los consiguientes problemas de comunicación entre padres e hijos.
- La falta de dedicación o de conocimientos para mejorar como persona y ofrecer así a nuestros hijos un mejor modelo de conducta (Fresnillo).

El punto negativo del funcionamiento de estas escuelas es el escaso número de padres/madres asistentes, ya que en el 70% de las estudiadas participan hasta 20 personas, no pasando en muchos casos de 10. Se advierten problemas de trabajo y de tiempo para justificar las ausencias, por lo que resulta importante saber cómo animar a los padres a que participen. He intentado paliar alguna de las mayores dificultades aprovechando las nuevas tecnologías de la comunicación. La Universidad de Padres, que está teniendo una excelente acogida, imparte las clases a través de Internet.

La ausencia de participación se percibe también al estudiar los Consejos Escolares de Centro, y las Asociaciones de Madres y Padres. Los Consejos Escolares plantean problemas especiales respecto de la dirección de los centros, que están volviendo a ser debatidos con motivo de la nueva Ley de Educación (LOE), y que exceden de este trabajo. Respecto a las AMPAS, el informe publicado por la CEAPA (Confederación Española de Asociaciones de Padres de Alumnos) revela el bajísimo índice de participación. La asistencia a las reuniones organizadas por el AMPA está en el 18% de los padres, y la participación en la organización del AMPA, en el 4%.

10. Una pedagogía compartida

Cuando entendemos la educación como algo más que el mero aprendizaje de conceptos, cuando nos estamos refiriendo a los recursos fundamentales del carácter, a los hábitos afectivos y volitivos, a la capacidad de dirigir la propia conducta, a la educación moral, vemos con clari-

dad que la escuela y la familia deben colaborar. Y deben hacerlo de forma sistemática. Por eso quiero proponer la elaboración de una «pedagogía compartida». Considero que el espacio «formalmente educativo», es decir, el que tiene como objetivo consciente educar, tiene dos centros: la escuela y el hogar. Ambos constituyen un espacio común, que debe tener las mismas reglas y metas. Dicho así, parece obvio y, sin embargo, plantea problemas de una enorme complejidad. Para comprenderlo, basta recordar el debate sobre la enseñanza de «educación para la ciudadanía» que se ha dado en España recientemente. Las familias tienen reconocido el derecho a elegir la educación moral que sus hijos van a recibir. De este derecho surge una alternativa: (1) la escuela sigue los deseos de los padres y se hace confesional en algunos casos, (2) la escuela impone las normas a los padres en el espacio público, respetando su derecho en el espacio educativo privado. Ambas soluciones impiden la consolidación de ese «espacio educativo común» que me parece necesario.

La dificultad me obliga a invertir el argumento. El «espacio educativo común» no está al comienzo, sino al final. No existe tal espacio, pero sería bueno que existiera. Por ello, debemos esforzarnos en mostrar qué es posible y qué es necesario. La polémica sobre la educación moral se diluye cuando traducimos la educación en valores en términos de educación del carácter. La educación moral se convierte en «educación de las virtudes», y así se recoge una magnífica tradición que integra la sabiduría griega, la teología cristiana, las filosofías orientales, o las investigaciones de la psicología positiva. El consenso sobre las virtudes básicas es consistente. ¿Quién no va a valorar la valentía, o la justicia, o la templanza, o la responsabilidad, o el buen juicio? Las virtudes, que son hábitos operativos, fortalezas, recursos fundamentales, no prescriben, sino que descubren, inventan, reconocen, justifican. No se trata de imponer un recetario moral, sino enseñar a pensar bien, sentir bien y actuar bien.

La «pedagogía compartida» debe procurar que padres y docentes tengan una información común. Por eso, propongo que los padres deberían recibir un «Libro de los padres», en el que se explicara lo que va a estudiar su hijo o hija en ese curso, los objetivos educativos, los recursos del carácter que se van a trabajar, y cómo podrían colaborar desde sus ho-

gares. En la escuela primaria podrán ayudar a los niños en el aprendizaje de los contenidos, es decir, en la instrucción. Según vayan avanzando, es posible que a los padres les resulte más difícil realizar ese cometido. Sin embargo, siempre podrán encargarse de supervisar el trabajo de sus hijos, elogiar sus progresos, y mostrar interés por lo que hace en la escuela. En cambio, la ayuda para la formación del carácter permanece vigente y necesaria hasta el final del proceso educativo. Creo que esta pedagogía compartida podría dar resultados sorprendentes.

11. Conclusiones

De este veloz recorrido podemos sacar algunas conclusiones útiles. Los problemas educativos son complejos, pero tenemos muchas herramientas en nuestras manos para resolverlos. Por ello es importante, tras haber explicado nuestra situación, nuestros objetivos, nuestras necesidades, hacer una llamada a la acción. Vivimos en una sociedad acelerada, basada en el conocimiento, que va a conocer posiblemente transformaciones muy profundas, que pueden ser buenas o malas. Nuestros hijos se van a encontrar con un mundo ferozmente competitivo, donde van a tener que aprender y reciclarse continuamente si quieren mantener su nivel de vida, donde muchas culturas diferentes van a convivir, y donde las relaciones humanas probablemente continuarán fragilizándose. Va a ser un mundo lleno de posibilidades, pero muy difícil. Por ello es urgente que les procuremos un «capital educativo» que les permita sobrevivir.

No podemos seguir encerrados en un círculo de excusas, en el que los padres acusan a la escuela de ineficacia, la escuela se queja de que los padres mandan a sus hijos sin una socialización mínima, por fin todos se ponen de acuerdo y culpan a la televisión, para dar lugar a que los directores de las cadenas digan que ellos se guían por el gusto del público y que si la escuela pusiera delante de las pantallas espectadores refinados, sus programas serían refinados; por último, las quejas se elevan al gobierno, que suele cambiar la ley, y otra vez a empezar. Para romper este círculo infernal, cada uno debe intentar actuar desde su ámbito de

posibilidades. Creo que es importante elevar el nivel del debate educativo, y creo que hay que incitar a las familias a que recuperen su protagonismo educativo. Su presión sobre las administraciones públicas puede ser eficaz, si antes se ha alcanzado entre la sociedad civil un consenso básico en materias educativas. No habrá un pacto de Estado en educación si previamente no hay un pacto cívico sobre la educación. Este escrito intenta colaborar a que ese consenso educativo de la sociedad civil sea una realidad.

5

Los derechos culturales de las minorías étnicas y los pueblos indígenas

Isabelle Schulte-Tenckhoff
(*Université de Genève*)

La diversidad lingüística y cultural es la norma, y no la excepción, en las sociedades humanas que encontramos por todo el mundo. La mayoría de los Estados no son uniformes en lo referente al origen nacional, el origen étnico, la religión o el idioma de sus habitantes. Generalmente, comprenden uno o más grupos cuyo origen étnico, idioma, cultura o religión les distingue de la mayoría de la población. Pero no existe una forma fácil de definir una minoría más allá del aspecto numérico, que sin embargo no es un criterio suficiente —por no mencionar que también es controvertido. En efecto, ha existido un debate en torno a la cuestión de si debería haber un número mínimo de personas para que se pueda hablar de una minoría como grupo constituido. Algunos grupos amenazados, como los pueblos indígenas de las selvas tropicales de la Amazonia, el África Central o Malasia por ejemplo, quizá sólo cuenten con algunos centenares de individuos, pero tienen un derecho, no menor que el de otros, a existir y sobrevivir como entidades diferentes, y a resistir contra las políticas impulsadas por el Estado dirigidas hacia una asimilación cultural.

Se habla de una cuestión de minorías cuando una inferioridad numérica se une a una condición de no dominio o discriminación en un Estado concreto. Esto significa, por supuesto, que las minorías dominantes —como la minoría blanca en Sudáfrica durante el *apartheid*— no se incluyen en el contenido de este capítulo. En su mayor parte, la cuestión de las minorías está relacionada con dos fenómenos amplios: la globalización de las preocupaciones ambientales, de recursos, climáticas y de derechos humanos, que va unida a una internacionalización de dichos derechos humanos, de las minorías y de los pueblos indígenas, y a la inversa, un incremento de las reivindicaciones identitarias a veces excesivo o beligerante que conduce a la represión por parte del Estado que a menudo genera conflictos violentos. La preocupación por la cuestión de las minorías se encuentra en el cruce de caminos entre estos fenómenos opuestos. El reto principal —por lo menos desde la perspectiva del derecho internacional— es encontrar un equilibrio entre el respeto por las diferencias culturales y la conservación de la integridad territorial y política de los Estados. En relación con esto, la educación puede ser menos conflictiva que, pongamos, los regímenes de autonomía para las minorías o los pueblos indígenas. Porque es probable que éstas hagan temblar los cimientos de los Estados existentes, generando una considerable controversia política y legal. En el contexto de la promoción y protección de los derechos de las minorías y pueblos indígenas, la educación más bien implica unos derechos culturales en los que todos parecemos estar de acuerdo, al menos en principio. Pero no hay nada obvio o evidente sobre la cultura o sobre los derechos culturales. Las definiciones de cultura en el contexto del derecho internacional y la política siguen siendo más bien imprecisas.

Se necesita por tanto una clarificación para obtener una mejor idea de como determinar el alcance de la educación para las minorías y los pueblos indígenas —dos categorías de grupos no estatales que son a la vez similares y diferentes, como veremos a continuación. En base a los estándares legales existentes, este capítulo también ofrecerá algunas reflexiones sobre los retos que encierra el reconocimiento de los derechos culturales y la diversidad cultural, en oposición a las medidas dirigidas hacia la prevención de la discriminación. La educación, de hecho, juega un pa-

pel doble —y a veces contradictorio. A primera vista, representa un medio para integrar a las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos en la sociedad convencional al colocarlas al mismo nivel que la mayoría. Pero, para cumplir su función de combatir la discriminación, la educación puede desembocar en una asimilación cultural que generalmente se percibe negativamente por miembros de las minorías o pueblos indígenas. A la inversa, la educación puede jugar un papel importante en la preservación de identidades culturales, tal y como ilustran los programas existentes de educación bilingüe y bicultural para las comunidades indígenas en el Amazonas. El potencial doble de la educación para diferentes categorías de comunidades no estatales forma parte del núcleo de este capítulo, que utiliza las doctrinas de la antropología —que es mi campo de especialización— para transmitir su mensaje.

1. Sobre la cultura

Los antropólogos han contribuido a varios debates de actualidad en torno al respeto hacia la diversidad cultural y los derechos culturales individuales, así como los de las entidades colectivas. Estas cuestiones han saltado a un primer plano adoptando muchas apariencias distintas en todo el mundo: en las democracias pluralistas de Occidente habiendo establecido sus políticas multiculturales, en la Europa del Este posterior a 1989 donde varios países abordan las cuestiones de los derechos de las minorías, y en el llamado mundo en vías de desarrollo donde uno se topa con un sinfín de problemas indígenas y étnicos de gravedad variable.

Los seres humanos tienen la capacidad inherente de ser culturalmente creativos, y la antropología trata básicamente la dialéctica entre la unidad de las especies humanas y la diversidad cultural de las sociedades humanas en el mundo. Además, hoy en día existe un consenso generalizado sobre la idea de que la diversidad cultural y el principio general del pluralismo cultural merecen ser protegidos y promovidos.

Lo que complica las cosas es que el mundo no está organizado como un tapiz de culturas, formadas por entidades discretas claramente definidas, que ocupan territorios específicos. Dicho de otra forma, no existe

ninguna asociación «natural» entre lugar, pueblos y cultura, entre identidad cultural e inscripción territorial. Al contrario, bajo el impacto de la emigración masiva y los flujos de cultura transnacionales, la diversidad cultural está siendo gradualmente desterritorializada. De hecho, los grupos y los pueblos emigran, buscan refugio, se casan con miembros de comunidades diferentes, se intercambian, poseen ideas preconcebidas sobre unos y otros, buscan distinguirse de los demás, a veces relegando a los otros (extranjeros, forasteros) al estatus de no-personas. Aquí se reúne en potencia lo mejor (por ejemplo el intercambio cultural, diálogo intercultural) y lo peor (como la xenofobia, el racismo y la discriminación) de las relaciones culturales.

Es en este contexto en el que las demandas de identidad y las exigencias de derechos culturales han saltado cada vez más a un primer plano, conduciendo a una serie de leyes, políticas, y medidas administrativas para «gestionar» la diversidad cultural. Sin embargo, postular el principio de la diversidad cultural como inherentemente humano y también como requisito para la coexistencia pacífica tanto en el interior de los Estados y entre ellos, no implica que la idea o el concepto de cultura no sea polémico. Por ejemplo, se puede recurrir a la cultura para reforzar —o impugnar— las demandas de derechos hechas pensando en la obtención de un reconocimiento de derechos culturales, así prestándose a ser instrumentalizada para objetivos diversos y a veces reprobables.

En su mayor parte, la promoción de la diversidad cultural y el respeto por los derechos culturales o el pluralismo cultural ocurre dentro del paradigma liberal basado en los principios de la autonomía individual y la libertad de elección inspirada en el modelo de justicia social de John Rawls. Esta visión considera al individuo como el portador último de derechos y unidad de valor moral. El pluralismo cultural aparece aquí como una armonía no problemática obtenida a través del equilibrio de elecciones individuales. Por ejemplo, la teoría liberal de justicia que sustenta la «ciudadanía multicultural» tal y como defiende el filósofo político canadiense Will Kymlicka se basa en el supuesto de que los intereses de cada miembro de la comunidad política tienen el mismo valor en el mercado y en el proceso político de gobierno de mayoría. Sin embargo, y de acuerdo con esta visión, bajo ciertas condiciones de plura-

lismo cultural, en las que la comunidad cultural y la comunidad política no son coextensos, la cuestión reside en si la petición de derechos especiales se basa en circunstancias desiguales o en una elección diferencial. Si existen circunstancias desiguales, se necesitan medidas apropiadas —como sería la acción afirmativa— para rectificar las desigualdades experimentadas colectivamente. Esto presupone un reconocimiento de los derechos colectivos para proteger la pertenencia cultural como contexto de elección individual. El resultado es un modo asociativo más que un modo universal de incorporar al individuo en el Estado liberal, por virtud del cual la naturaleza de los derechos de cada persona varía dependiendo de la comunidad particular a la que uno pertenece.

El punto crucial de esta perspectiva es que tales medidas se consideran de naturaleza temporal: los derechos culturales sólo se reconocen para asegurar que las personas que pertenecen a grupos culturales desfavorecidos sean tratadas sin discriminación en relación a los miembros de la mayoría. Tal acuerdo de derechos culturales dentro de la estructura liberal conlleva el riesgo de reducir la cultura a un epifenómeno.

En el otro extremo, uno descubre que lo que ha sido bautizado como «absolutismo cultural» que supone que a causa de su respectiva pertenencia cultural, las personas son tan profundamente diferentes las unas de las otras que son incapaces de comprenderse o incluso de coexistir. El *Choque de civilizaciones* de Huntington ilustra esta visión. En este sentido, cualquier influencia que el individuo pueda tener en el modelado de su cultura a través del contacto con los otros y, por el mismo procedimiento, cualquier posibilidad de comunicarse interculturalmente, se niega o se considera insignificante. Un problema adicional de absolutismo cultural es que puede concebir el colonialismo como un problema de *shock* cultural o entender que el *apartheid* es una expresión de una cultura particular, sin considerar otros factores determinantes como son las desigualdades económicas, relaciones de poder, intereses creados o ideología política. Además debería añadirse que el absolutismo cultural también ha sido invocado para refutar la validez de la idea de los derechos humanos como una supuesta «creación de Occidente».

El concepto de cultura es por tanto una idea inherentemente ambivalente y requiere un tratamiento cuidadoso. Esta ambivalencia se de-

riva en parte del hecho que la cultura es una porción de la experiencia diaria y del vocabulario de todas las personas. Por un lado, existe una aproximación espontánea, de sentido común, e incluso intuitiva hacia la cultura: como seres humanos que somos, todos somos seres culturales; todos pertenecemos a una cultura dada, entendida como un pueblo o comunidad con rasgos distintivos en lo referente a lengua, visión del mundo, sistema político, organización económica, religión, y así sucesivamente; todos debemos enfrentarnos a cuestiones de identidad tanto individual como colectiva; todos tenemos una tendencia a invocar a la cultura cuando se trata de explicar nuestra naturaleza y nuestras acciones a los demás, de razonar nuestras diferencias, de indicar afinidades o, al contrario, la falta de entendimiento mutuo. Por otro lado, para el antropólogo, «cultura» es un concepto, una herramienta analítica que se ha abstraído de las prácticas sociales observadas y basada en un conjunto de premisas metodológicas y teóricas. Desde este punto de vista, «cultura» ha dado lugar a numerosas definiciones y a una considerable polémica teórica cuyo tratamiento excedería el contenido de este capítulo. Lo que aquí debe subrayarse es la diferencia, por no hablar de tensión, que existe entre la aproximación de sentido común hacia la cultura en la que todos participamos como sujetos culturales que somos, y la perspectiva antropológica de la cultura —estando las actividades de la comunidad internacional más bien inspiradas por la primera, lo cual no sucede sin la aparición de problemas.

2. El problema

En julio de 2009, se reunieron en Nueva York expertos del *Minority Rights Group International* (MRG) y de UNICEF para presentar el informe sobre *El estado de las minorías y pueblos indígenas del mundo* cuya atención se centraba específicamente en la educación.¹ El MRG es

1. Minority Rights Group International, 2009, *State of the World's Minorities and Indigenous Peoples*, Londres, 248 p. <http://www.minorityrights.org/7948/state-of-the-worlds-minorities/state-of-the-worlds-minorities-and-indigenous-peoples-2009.html>. Éste es el cuarto informe de este tipo. Todos los informes están disponibles *on-line*.

una ONG cuya sede se encuentra en Londres que también publica el *Directorio mundial de minorías y pueblos indígenas* confeccionado por vez primera en el año 1990. Tras actualizarse en 1997, el directorio se transformó en una base de datos que se colgó en Internet para ser consultada de forma gratuita.² Proporciona información sobre numerosas minorías y pueblos indígenas de todo el mundo en más de 200 países, así como una lista de *links* útiles (por ejemplo, para informarse de qué instrumentos legales relevantes ha ratificado un Estado, o para identificar ONGs que trabajen para proteger y promover los derechos de las minorías y los indígenas).

El informe del MRG publicado en 2009 mostraba que existen más de 100 millones de niños sin escolarizar, una vasta proporción de los cuales —un 50% de la media, alcanzando un 80% en algunos casos— pertenece a una minoría o a una comunidad indígena. Esto no es debido a una falta de estándares internacionales que proporcionen un derecho a la educación o, de forma más general, por la conservación de la diversidad cultural en el mundo. Tampoco puede atribuirse a la controversia sobre la importancia de la educación. Efectivamente, la consecución de una educación primaria universal tiene la segunda posición en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas. El derecho a la educación fue reconocido recientemente como un derecho humano inalienable por el recién fundado Fórum de la ONU sobre Cuestiones de Minorías. Además, el Mecanismo Experto de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas trató específicamente el tema de la implementación del derecho a la educación de los pueblos indígenas en su segunda sesión en agosto de 2009. Por último y sobretodo, diversos instrumentos internacionales y regionales proporcionan los derechos culturales y educativos de las minorías y de los pueblos indígenas. El principal problema es más bien su implementación. Como sucede en muchos casos, más allá de enunciar nobles principios de derechos humanos, la comunidad de Estados a menudo parece ser reticente a implementar tales de-

2. Minority Rights Group International, 2009, *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples*, en <http://www.minorityrights.org/6065/the-directory/the-directory.html>

rechos, mediante la adopción de medidas especiales para que los miembros de las minorías y grupos indígenas puedan reducir el trecho que les separa de la población mayoritaria o, a la inversa, preservar sus propias identidades y culturas si así lo desean.

Las medidas anti-discriminatorias y la promoción de la diversidad cultural no se concilian fácilmente aunque existen como actividades paralelas, como sucede en los programas relacionados con la educación de las minorías y los pueblos indígenas.

La UNESCO, por ejemplo, una agencia especializada de las Naciones Unidas establecida en 1946, ha adoptado instrumentos con la vocación de fijar unos estándares como es la Convención contra la Discriminación en la Educación (1960), seguida de iniciativas como el Marco de Acción de Dakar adoptado por el Fórum de Educación Mundial que tuvo lugar en Dakar (Senegal) en el año 2000. El Marco de Acción de Dakar formuló una serie de recomendaciones que incluían un acceso a una educación primaria obligatoria de buena calidad para todos los niños en 2015, especialmente aquellos niños pertenecientes a las minorías étnicas; así como una educación bilingüe para dichos niños. Al mismo tiempo, la documentación que ilustra la promoción de la diversidad cultural muestra claramente la dificultad de conseguir un equilibrio entre las medidas anti-discriminatorias y la necesidad de proteger y promover la diversidad cultural a escala mundial.³ Esto último incluye precisamente el reconocimiento de formas específicamente culturales de transmitir conocimiento que estén amenazadas, no obstante, bajo el impacto de la globalización, especialmente en el caso de los pueblos indígenas cuyos territorios y modos de vida están siendo sistemáticamente cercenados.

Esta dificultad para encontrar un equilibrio queda reflejada en las opiniones divergentes que puedan tener las personas pertenecientes a minorías o comunidades indígenas con respecto a la educación como herramienta de integración social y económica, dependiendo de si la educación es percibida como derecho colectivo o individual. Antes de

3. Ver, por ejemplo, UNESCO World Report *Investing in Cultural Diversity and Intercultural Dialogue* en <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001852/185202E.pdf>.

abordar este problema con más detalle, es necesario obtener una mejor idea de las similitudes y diferencias entre minorías y pueblos indígenas.

3. ¿Minorías y pueblos indígenas?

Aunque no existe ninguna definición formal legal del término «minoría» a nivel internacional, se han hecho varios intentos para definir las minorías a lo largo de las últimas décadas, en particular por dos delegados especiales de las Naciones Unidas, F. Capotorti y J. Deschênes. Sus respectivas definiciones en realidad comparten la mayoría de elementos: ambos mencionan una inferioridad numérica y una condición no dominante; ambos se refieren a un conjunto de rasgos étnicos o nacionales, lingüísticos y religiosos que distinguen a las minorías del resto de la población del Estado; ambos evocan un sentido de solidaridad de grupo por la preservación de la cultura y el lenguaje; a los cuales debemos añadir un elemento especialmente presentado por Deschênes, que es la voluntad colectiva de las minorías por sobrevivir como grupos distintos mientras buscan obtener un tratamiento igualitario *de facto* y *de jure* en relación a la mayoría de la población.

El último de estos tres elementos —las minorías como grupos socioculturales con rasgos específicos en cuanto a lengua y religión; solidaridad de grupo y reivindicaciones de identidad unidas a reivindicaciones de no discriminación— genera todos los retos que aquí estamos tratando. Tal y como ya hemos visto, la cultura es un concepto que debe ser manejado con cuidado. La solidaridad de grupo no es algo fácil de identificar: se necesita una aproximación oblicua para abstraerla de las prácticas humanas observables. Por último, las reivindicaciones de identidad y de no discriminación son un tanto contradictorias ya que éstas están enraizadas en los derechos humanos individuales mientras que aquéllas se refieren, de una forma u otra, a derechos colectivos o incluso a derechos de grupo. Todos estos retos han sido abordados —si no necesariamente resueltos— en la literatura especializada así como en los debates de política internacional.

Cuando se analiza ampliamente, el término «minoría» es aplicable a una gran variedad de grupos. Esto se ve claramente a partir de sus muchos adjetivos: «minoría nacional», «minoría étnica», «minoría lingüística», «minoría religiosa», «minoría cultural», «minoría indígena»... En relación a esto, deben subrayarse dos cosas. En primer lugar, es difícil distinguir con claridad entre minorías nacionales y étnicas, y no me aventuraré a hacerlo aquí. Las minorías nacionales acostumbran a ser el foco en el contexto europeo: por ejemplo, en el Art. 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que prohíbe la discriminación, menciona el término «minoría nacional» pero no lo define. En el ámbito internacional uno tiende a encontrar la expresión «minorías étnicas», como en el Art. 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), o una combinación («étnica o nacional»), como en la Declaración de Minorías de las Naciones Unidas (tanto la ICCPR como la Declaración de Minorías son tratadas con detalle más abajo). Existe un consenso general sobre la idea que cuando calificamos a las minorías como «nacionales o étnicas», se hace una referencia tanto a los aspectos históricos como a los culturales. Uno apenas puede imaginarse una minoría nacional que no sea también una minoría étnica o lingüística. Un caso clásico de minoría nacional es el representado por un pueblo que forma una mayoría en un Estado pero que constituye una minoría en otro, a menudo extendiéndose a ambos lados de una frontera nacional. Situaciones como ésta existen en Europa (minoría danesa en Alemania, minoría eslovaca en Hungría, etcétera) y en África o Asia donde las fronteras nacionales trazadas de modo más o menos arbitrario tras la descolonización han resultado en la división de pueblos que posteriormente se convirtieron en minorías étnicas o nacionales en algunos de los Estados donde ahora habitan. Otro ejemplo es el de los kurdos que pueden ser vistos como una minoría étnica o nacional en los diferentes Estados donde habitan (Turquía, Irán, Iraq, Siria...). Desde un punto de vista histórico, sin embargo, se podría decir que los kurdos son un pueblo contra el cual se conspiraron las circunstancias tras la Primera Guerra Mundial, impidiéndoles obtener la condición de Estado. Esto apunta hacia un elemento importante en la discusión de minorías y sus derechos: el término «minoría» no sólo está cargado de historia y geografía;

también es un concepto relacional, y definido por el contexto. Las minorías no existen como tales, existen en relación a otras entidades colectivas y, además, en constelaciones de relaciones de poder específicas.

En segundo lugar, la multiplicación de calificativos que anteriormente se mencionaban, aunque son un indicativo de la diversidad histórica y geográfica considerable de las minorías, ilustra la dificultad (a la vez legal, conceptual y política) que encierra definir las características específicas de las minorías en comparación con otros grupos no estatales que reivindican derechos especiales, como son los trabajadores emigrantes, por no mencionar a las «nuevas minorías» resultantes de la inmigración. Estos grupos solían estar explícitamente excluidos de las definiciones frecuentes de «minoría». Esto, sin embargo, no debería suponer que los grupos no estatales no puedan en general reivindicar derechos especiales. Además, se percibe una evolución en el pensamiento, por lo menos a lo largo de la última década, con el resultado de que los grupos inmigrantes en particular, tienden a ser vistos en la actualidad como minorías, sobretudo en los países occidentales. No obstante todavía persiste algún grado de confusión terminológica y conceptual en vista de la creciente complejidad.

La relativamente reciente ampliación del ámbito del *Minority Rights Group* para pasar a incluir a los pueblos indígenas es una muestra de esta tendencia —por difícil que pueda ser la distinción entre minorías y pueblos indígenas, ya que ambos, a menudo, experimentan condiciones similares de vida y quejas de voz comparables, mientras que sus reivindicaciones, así como su situación legal, pueden diferir considerablemente. Los informes y directorios del MRG se centran en comunidades asentadas más que en nuevas comunidades de emigrantes, aunque es difícil trazar una línea firme entre ambas categorías, especialmente en Europa occidental con sus grandes comunidades emigrantes de países como Turquía. En cambio, en Norteamérica y en otros antiguos Estados colonos de Europa, parece predominar una distinción mucho más clara entre grupos emigrantes y pueblos indígenas. Tal distinción queda reflejada en —y ha sido parcialmente promovida por— la aproximación de doble vía del sistema de las Naciones Unidas, con dos declaraciones de derechos, y dos grupos de trabajo que funcionaron durante años hasta

la reciente reforma del sistema de derechos de la ONU en el 2007, como veremos en la siguiente sección.

Contraria al término «minoría», la expresión «pueblo indígena» (o población) ha sido definida oficialmente en un estudio de la ONU que se remonta a 1980. Esta definición de trabajo incluye cuatro elementos que deben existir en conjunción para poder hablar de pueblo indígena como categoría específica. En su mayor parte, pues, los pueblos indígenas son no dominantes en términos económicos, políticos y socio-culturales —aunque no necesariamente numéricos;⁴ son los descendientes de los habitantes originales de un territorio dado; han sido víctimas de genocidios, conquistas y colonizaciones; y buscan mantener su especificidad cultural. En la misma línea, la Convención de Pueblos Indígenas y Tribales núm. 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —el único instrumento legal vinculante que trata los pueblos indígenas⁵— define a los pueblos indígenas en el Art. 1b como aquellas «gentes en países independientes que son vistas como indígenas debido a su ascendencia derivada de las poblaciones que habitaron el país, o una región geográfica a la cual pertenece el país, en tiempos de conquista, colonización o establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, sin tener en cuenta su estatus legal, retienen parte o todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas».

Esta definición se aplica en particular a los pueblos originales del llamado Nuevo Mundo, incluyendo a los amerindios, esquimales, maoríes de Aotearoa/Nueva Zelanda, y los aborígenes australianos; así como diversos pueblos nórdicos como los sami de Fennoscandia, los ainus de Japón, y los pueblos (numéricamente) pequeños de Rusia. Aquí el aspecto interesante es una diferencia fundamental entre el primer grupo y el segundo. Aquél comprende a los habitantes originales de las colonias europeas y se refiere a lo que se ha llamado la doctrina del agua azul. Según esta doctrina, los pueblos indígenas son gentes de ultramar que

4. La mayoría de habitantes de Guatemala y Bolivia, por ejemplo, son indígenas.

5. Es decir, vinculante para los Estados que han ratificado esta convención, según el sitio web de la OIT, veinte lo han hecho hasta la fecha (2008).

entraron en contacto, y finalmente fueron dominadas por, las potencias europeas durante la era de expansión de Europa en el extranjero desde la «época de los descubrimientos», y que ahora forman grupos culturalmente separados así como no dominantes en los Estados del «Nuevo Mundo» que obtuvieron su independencia mediante la exclusión de los habitantes originales. Canadá, Australia, Estados Unidos y Nueva Zelanda son ejemplos de este proceso. En cambio, los sami, los ainu o los pequeños pueblos de Rusia no son pueblos de ultramar en relación a la mayoría dominante y, desde este punto de vista, se parecen más a las minorías. Pero todas ellas son consideradas indígenas, por lo menos a nivel internacional.

Tampoco debemos desatender la tendencia creciente a subsumir bajo el calificativo de «indígena» a ciertos estilos de vida socio-económicos basados en la caza y la reunión, el arreo, la agricultura itinerante, o la trashumancia. Éstos se localizan en las llamadas zonas fronterizas como son las selvas tropicales o boreales y por tanto en los márgenes de la sociedad industrial moderna con su tecnología sofisticada y sus pautas de consumo. Utilizando tales criterios basados en la cultura, ciertas comunidades en África y Asia han sido descritas como «indígenas», sobretodo pueblos pastores y habitantes de las selvas. En otros términos, la argumentación centrada sobre los estilos de vida generalmente se conecta con la situación de los pueblos indígenas más que con la de las minorías. No nos sorprende que los tuaregs reivindiquen su condición de indígenas, como hacen los habitantes de las selvas de África Central y otras poblaciones que mantienen modos de vida tradicionales —no urbanos y no industriales—, como los adivasis del subcontinente indio.

La cuestión de las similitudes y las diferencias entre minorías y pueblos indígenas permanece por tanto abierta a debate. Algunos incluso han llegado a cuestionar la utilidad de plantear el problema como uno que tiene fundamentalmente categorías diferentes. Sea como fuere, lo que deberíamos retener llegados a este punto es que, a nivel global, la situación de los pueblos indígenas es altamente compleja y que podría conducir a confusión, tanto cuando se compara con las minorías como cuando se considera una categoría en sí misma. En algunos casos en

África y Asia por ejemplo, se ha cuestionado la relevancia del criterio de la existencia previa en un territorio dado, ya sea en conexión con conflictos étnicos y de recursos (por ejemplo, los ogonis en Nigeria) o como resultado del surgimiento de movimientos separatistas que son producidos por el neocolonialismo (por ejemplo, los nagas en la India). Además, una comprensión cultural (más que política o histórica) de la condición indígena está siendo igualmente sujeta a debate.⁶

Aquí el objetivo no es llegar a definiciones a prueba de bomba sino más bien determinar hasta qué punto pueden las diferencias y similitudes que se han mencionado dar lugar a estándares legales divergentes y lo que esto significa con respecto a los derechos culturales y a la educación. Incluso una mirada superficial del Directorio Mundial de Minorías y Pueblos Indígenas mencionado anteriormente, muestra la extrema diversidad de los cientos de comunidades que caen potencialmente dentro del ámbito de este capítulo, así como el riesgo de marginalización y de asimilación cultural al que se enfrentan a diario. Aunque la situación no dominante y la discriminación potencial de minorías y pueblos indígenas impulsa claramente una acción internacional a su favor, es extremadamente difícil ofrecer en unos pocos párrafos una descripción significativa y completa de sus condiciones y de su aprieto, más allá de mencionar de pasada algunos casos individuales. Una aproximación pragmática es, por lo tanto, más útil. En vez de recopilar listas siempre incompletas de minorías y comunidades indígenas en todo el mundo, incluyendo estadísticas difíciles de obtener (con mucha frecuencia, las cifras oficiales o censos no disgregan los datos relacionados con las minorías y los pueblos indígenas, principalmente por razones políticas), es más útil observar los estándares legales existentes y calibrar qué posibilidades tienen de ser implementadas.

6. Vale la pena recordar aquí que el Convenio de la OIT n.º 169 utiliza la expresión «pueblos tribales» para referirse a estos casos, «los pueblos tribales» se definen como grupos en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

4. El marco legal

Como se ha mencionado, las Naciones Unidas han adoptado una aproximación de doble vía al distinguir entre minorías y derechos indígenas como suplemento de los derechos humanos generales. Esto condujo a una organización institucional específica dentro del sistema de derechos humanos, incluyendo el establecimiento del Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas (1982-2007), y del Grupo de Trabajo sobre las Minorías (1995-2007). Tras la reciente reforma del sistema de derechos humanos de la ONU, aquél fue reemplazado por el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (compuesto por cinco expertos indígenas), y éste fue sustituido por el Foro sobre Cuestiones de Minorías y un Experto Independiente sobre Minorías.

Los Grupos de Trabajo de la ONU sobre Minorías y Poblaciones Indígenas ofrecían espacios para el diálogo y permitían la participación activa de representantes indígenas y de minorías, gobiernos, agencias internacionales, ONGs y eruditos. Se crearon por razones diversas: en el caso de los pueblos indígenas, para hacer un borrador de estándares legales especiales, que luego propiciaron la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas (a partir de aquí llamada Declaración de los Pueblos Indígenas), finalmente adoptada por la Asamblea General de la ONU en el 2007, quince años después de la adopción de la Declaración de la ONU de los derechos de las Minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas (de ahora en adelante Declaración de Minorías) de 1992. La implementación de la Declaración de Minorías fue encomendada al Grupo de Trabajo sobre las Minorías, mientras que la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas forma el mandato del Mecanismo Experto mencionado anteriormente. El propósito de esta sección es entonces explicar brevemente tres diferentes categorías de derechos —derechos humanos, derechos de minorías y derechos de indígenas— antes de considerar su trascendencia para la cultura y la educación.

Desde el principio, uno puede afirmar que los dos pilares sobre los que se sustentan los derechos de las minorías son los derechos humanos individuales y el principio de no discriminación. Los derechos humanos generales se establecen en la Declaración Universal de Derechos

Humanos de 1948, y han sido posteriormente elaborados en otros instrumentos legales. Pueden ser reivindicados por cualquiera, incluyendo las personas pertenecientes a minorías y a comunidades indígenas. Los derechos humanos generales se basan en dos principios fundamentales estipulados en la Declaración Universal. Uno es la libertad y la igualdad en la dignidad y los derechos para todos (Art. 1). El otro es la no discriminación (un principio también incluido en la Carta de las Naciones Unidas). Así, por virtud del Art. 2 de la Declaración Universal, todos los seres humanos tienen derecho a las libertades descritas en la Declaración «sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición».

La Declaración Universal de Derechos Humanos no menciona a las minorías. Durante el proceso de confección por la ahora desaparecida Comisión de Derechos Humanos, algunos Estados como Polonia, la URSS y Dinamarca persiguieron la inclusión de derechos específicos para las minorías. Cuando la Declaración estuvo en proceso de ser adoptada, la URSS mantuvo que el futuro instrumento debería establecer el derecho a hablar en la lengua materna propia y el derecho a preservar la identidad cultural. Pero no hubo ningún debate. Tan sólo intervino Estados Unidos para aseverar que la Declaración Universal no tenía por objetivo la enunciación de derechos colectivos. En este sentido, la Declaración Universal de Derechos Humanos representa el apogeo de los derechos individuales, mientras que los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas serían objeto de una futura elaboración.

El principio de no discriminación también se establece en una serie de tratados multilaterales, como es la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD), que define «discriminación racial» como «toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública». El Comité para la Eliminación de Discriminación Racial (CERD) que su-

pervisa la implementación de la convención ha considerado consistentemente la discriminación contra las minorías y los pueblos indígenas en su análisis de los informes periódicos entregados por los Estados.

El ICERD es uno de los seis tratados mayores internacionales, de derechos humanos legalmente obligatorios en el marco del sistema de derechos humanos de la ONU que son relevantes, cada uno a su manera, para la situación de las minorías o de los pueblos indígenas. Para cada uno de estos tratados, se ha establecido un comité para supervisar la forma en la que los Estados cumplen con sus obligaciones bajo el tratado correspondiente. Se debería recordar, sin embargo, que las personas pertenecientes a las minorías o las comunidades indígenas tienen derecho a disfrutar de todos los derechos humanos.

En el campo de los derechos humanos, el principio de no discriminación de este modo se ha instituido como regla de derecho internacional tanto por la Carta de las Naciones Unidas como por la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pertenece al núcleo duro de los estándares internacionales de derechos humanos: más que ser una simple violación de un derecho humano específico, la falta de respeto hacia el principio de no discriminación supone una violación del principio fundador de los derechos humanos.

Dos tratados multilaterales abordan la no discriminación y la igualdad de trato de forma más detallada. Éstos son los llamados Pactos de 1966, es decir, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESC). Ambos proporcionan un catálogo de derechos humanos que a los Estados se les exige respetar y promover, pueden ser considerados como los cimientos de la protección internacional de los derechos humanos. En el contexto de este capítulo, uno de los pactos merece mención especial, ya que incluye una cláusula referida específicamente a los derechos de las minorías: «En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma» (Art. 27).

El Art. 27 del ICCPR introduce un matiz crucial al referirse específicamente a «personas que pertenezcan a minorías» en vez de hablar de minorías, mientras que subraya la dimensión colectiva al estipular que los derechos de dichas personas deben ser ejercidos «en común con los demás miembros de su grupo». Es de esta manera que los derechos de las minorías adquieren una dimensión cultural así como un enfoque sobre la identidad. Además, la expresión «no se negará» implica que los Estados deben reprimirse de adoptar, pongamos, medidas asimilacionistas o actividades que pongan en peligro el ejercicio de los derechos culturales por parte de las personas pertenecientes a las minorías.

El Comité de Derechos Humanos, que supervisa la implementación del ICCPR, ha observado que los Estados pueden ser requeridos para adoptar «medidas positivas de protección» para evitar que los derechos sean violados no sólo por los gobiernos sino también por otras personas. De forma similar, el ICERD mencionado anteriormente permite a los Estados adoptar medidas especiales de acción afirmativa o «discriminación positiva» con el objetivo de corregir las injusticias históricas.

Además, aunque la frase introductoria del Art. 27 parece excluir a los recién llegados inmigrantes, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado el artículo ampliamente para incluir a todos aquellos que vivan bajo la jurisdicción de un Estado, incluyendo a los trabajadores emigrantes y a los visitantes. En efecto, si los extranjeros deben ser vistos como una minoría bajo el Art. 27 del ICCPR, uno no podrá rechazar la concesión del derecho a practicar su propia cultura, lengua y religión en comunión con el resto de miembros pertenecientes a su grupo. Durante algún tiempo prevaleció el consenso en torno a la idea de que sólo los ciudadanos del Estado en el que habitan pueden ser considerados como minorías étnicas o nacionales. Sin embargo, uno no puede dejar de preguntarse como, con la ausencia de un acuerdo general en torno a la definición internacional del término «minoría», se supone que debería determinar inequívocamente si los no ciudadanos deberían o no ser reconocidos como miembros de una minoría.

Otro tratado multilateral relevante que es clarificador, al mismo tiempo de la aproximación de doble vía mencionada anteriormente es la ampliamente ratificada Convención de Derechos del Niño de 1989,

que incluye a los niños (es decir, a las personas menores de 18 años) en la mayoría de derechos que se garantizan a todos los seres humanos bajo otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Aquí son interesantes varios artículos del pacto, como por ejemplo el Art. 2 que estipula que los derechos establecidos en el pacto deben garantizarse sin discriminación en base al origen racial, nacional, de lengua o religión. El Art. 28 proporciona el derecho del niño a la educación, incluyendo el acceso a una educación primaria. El Art. 29 refleja el propósito fundamental de la educación, proporcionando *inter alia* que la educación de un niño debe perseguirse desarrollando el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como la propia identidad cultural del niño o niña, su lengua y sus valores. Por último, el Art. 30 incluye a los niños en las cláusulas del Art. 27 del ICCPR citado anteriormente, en relación al derecho a disfrutar de la cultura propia de cada uno, a la práctica de la religión propia, y al uso de la lengua propia. Debería tenerse en cuenta que lo hace diferenciando explícitamente entre niños indígenas y niños pertenecientes a minorías.

La Declaración de Minorías adoptada en 1992 confirma el principio de no discriminación, sobretudo en el Art. 3 modelado sobre el Art. 27 del ICCPR citado anteriormente. A otro nivel, no obstante, afirma en el Art. 1 —y es el primer instrumento internacional en hacerlo— que la existencia y la identidad de las minorías debe ser protegida y promovida por los Estados. De esta forma, se apela a los Estados para que adopten las medidas apropiadas legislativas y de otra índole. Además, el Art. 2.2 y el 2.3 abordan el derecho de las personas pertenecientes a las minorías a participar de forma completa en la vida pública, cultural, social y económica, así como a tomar parte en las decisiones que les afecten. Sin embargo, contrario al principio de no discriminación, el reconocimiento de derechos especiales para las minorías continúa siendo polémico, a pesar del hecho de que tal reconocimiento puede ser necesario para poner a las minorías al mismo nivel que la mayoría.

Al obligar a los Estados a proteger la identidad de las minorías, la Declaración de Minorías va más allá de la implementación del principio de la no discriminación. Esto aparece claramente en el Art. 4 el cual proporciona medidas especiales para permitir a las personas pertenecientes

a las minorías vivir y desarrollar su identidad cultural, practicar su religión, aprender y practicar su lengua, conocer su historia y sus tradiciones. Pero esta cláusula también contiene una importante limitación que se encuentra en muchas herramientas de los derechos humanos: que las prácticas a proteger no deben ser contrarias a las normas de derecho nacional o internacional, y sobretodo no poner en riesgo la integridad política y territorial de los Estados.

Es útil analizar en detalle el Art. 4.2 que establece que los Estados «tomarán las medidas pertinentes para crear condiciones favorables que permitan a las personas que pertenezcan a las minorías expresar sus características...». Esto se consigue de forma fácil, ya que se trata simplemente de que los Estados dejen a las minorías «desarrollar su cultura, lengua, religión, tradiciones y costumbres... ». A uno entonces le sorprende el cambio en los siguientes párrafos del artículo. Cuando se trata de que los Estados realicen esfuerzos especiales creando estructuras apropiadas o proporcionar medios financieros, se cambia el afirmativo por el condicional: «deberían tomar las medidas apropiadas» para crear las condiciones para que las personas pertenecientes a las minorías aprendan y practiquen su lengua materna (Art. 4.3); y «deberían tomar, cuando sea apropiado,» medidas en el campo de la educación con el propósito de asegurar la transmisión de conocimientos en relación a la historia y la cultura de las minorías» (Art. 4.4).

En relación a esto, vale la pena recordar el carácter temporal de las medidas especiales a las que aludíamos anteriormente. Por ejemplo, el Art. 2.2 del ICERD encomienda a los Estados asegurar la protección de grupos étnicos particulares o de individuos pertenecientes a éstos, de forma que puedan disfrutar completamente de sus derechos humanos y libertades fundamentales, pero sólo durante el tiempo que tales medidas sean necesarias, es decir, hasta que se hayan desarmado todas las formas de discriminación. De este modo, uno reconoce un grupo dado como tal, pero sólo con el propósito de dejarlo fuera de juego a través de la legislación, por así decirlo.

En realidad, los Estados a menudo dudan al acordar derechos especiales a grupos no estatales. Uno podría preguntarse en que consisten exactamente dichas medidas en el derecho internacional, ya que nunca

han sido elaboradas correctamente. Por ejemplo, los varios tipos de medidas especiales fijadas en la Declaración de Minorías no se conciben todas de forma idéntica: se mencionan medidas en las áreas de la política, la lengua, la cultura, la economía y la religión, pero estas áreas no tienen el mismo peso. Es más, los compromisos que se les exigen a los Estados pueden variar. De este modo, «cultura» fue un término relativamente carente de polémica durante el proceso de redacción, mientras que economía y política generaron un debate considerable ya que había mucho más en juego en lo que se refiere a recursos y a la distribución de poder.

Quizá sea preferible dejar que las minorías tomen sus propias iniciativas en la defensa de sus propios intereses. Sin embargo, a no ser que los derechos se concedan a las minorías como tales, las cláusulas específicas de la Declaración de Minorías apenas podrán obligar a los Estados a adoptar medidas específicas. A no ser que las minorías tengan derecho a veto u otros derechos de participación efectiva, los Estados siempre se sentirán inclinados a medir los «intereses legítimos» de las minorías contra sus propios intereses, y podrán escoger sacrificar los intereses de la minoría —o de los indígenas— en beneficio de los intereses de la mayoría.

A las minorías se les tiende a negar derechos especiales en base a la argumentación según la cual tales derechos irían en contra de la naturaleza individual de los derechos humanos. Pero la forma en la que se conciben las minorías en los instrumentos legales internacionales como los que se han mencionado brevemente en este capítulo, refleja principalmente consideraciones técnicas y políticas. Los redactores de la Declaración de Minorías simplemente se mantuvieron en los límites dentro de los cuales era posible un mínimo acuerdo entre los Estados miembros de las Naciones Unidas. Sin embargo, existe un sentimiento creciente de que un disfrute eficaz de los derechos humanos presupone que un colectivo dado se encuentra en una posición que le habilita para aprovecharse de los derechos. No hay nada que impida tal generalización del concepto de derechos humanos cuyos límites y connotaciones específicas a la cultura han sido ampliamente debatidos.

La situación de los pueblos indígenas concede un giro diferente a dicha generalización del concepto de derechos humanos porque implica

a los llamados derechos de grupo. En efecto, la constelación de intereses mencionados en relación a las minorías también gobierna la situación de los pueblos indígenas, especialmente con respecto a sus tierras, territorios y recursos. Aquí reside una diferencia crucial entre pueblos indígenas y minorías. No se establece ningún derecho a la tierra y a los recursos naturales en la Declaración de Minorías. Pero estos derechos son elementos importantes tanto en la convención 169 de la OIT (Art. 13-19) y en la Declaración de Pueblos Indígenas (por ejemplo, en los Artículos 26 y 29). Retomando la definición que se ha dado antes, «la condición de indígena» está de hecho indisolublemente ligada a la relación histórica que tienen las gentes de las antiguas colonias europeas con las tierras que continúan reclamando u ocupando.

Se ha señalado repetidamente por parte de los representantes indígenas que los estándares convencionales de los derechos humanos han fracasado en resolver el apuro de su gente. La situación de los pueblos indígenas esta más bien ligada directamente a la tensión que existe entre derechos derivados del principio de no discriminación y los derechos especiales reivindicados colectivamente debido a una identidad común, una historia común, o incluso la búsqueda de una justicia reconstituyente. De esta forma, el reconocimiento de la condición indígena también supone un nuevo giro en el clásico debate sobre la posible reconciliación de la idea del individuo como portador último de derechos, en contraposición a la idea de que las identidades colectivas a parte de los Estados pueden ser vistas como poseedoras de derechos. Esto tiene consecuencias con respecto a la personalidad legal (internacional) que podrían reclamar las minorías o los pueblos indígenas.

Cuando los instrumentos legales internacionales estipulan medidas especiales para las minorías y los pueblos indígenas, las conciben como si fueran obligaciones del Estado, ya que las entidades colectivas involucradas no acostumbran a poder aprovecharse de cualquier ley internacional vigente que les permita imponer la implementación de tales obligaciones. Aquí el punto interesante es que la situación no es la misma para los pueblos indígenas que para las minorías. Aquéllos en realidad fueron frecuentemente reconocidos o por lo menos tratados como entidades internacionales en un cierto momento de la historia, por ejem-

plo en base a los cientos de tratados que las potencias europeas acordaron con ellos entre los siglos XVI y XIX. En cambio, en el caso de las minorías, la cuestión más bien sería si debe buscarse algún tipo de personalidad legal y, de ser así, cual debería ser el criterio a seguir. Todavía no se han integrado al derecho internacional positivo las posibles vías (por ejemplo, plebiscitos). Esto no es casualidad. El objetivo principal del derecho internacional es salvaguardar la estabilidad de los Estados y de las relaciones interestatales. Dado que los Estados tienden a ver en las minorías una amenaza potencial a su territorio y a su integridad política, les preocupa más ejercer control sobre las minorías que habitan dentro de sus fronteras que abordar la cuestión de los derechos que permitirían a estas minorías asegurar su supervivencia como grupos diferentes. Sin embargo, tal y como ha demostrado la situación en la Europa del Este, es la represión más que el estímulo de las aspiraciones de las minorías lo que puede representar un factor principal de desestabilización.

Los pueblos indígenas a menudo afirman que las cláusulas que se ocupan de los derechos de «personas pertenecientes a minorías» no son aplicables en su caso. Cuando observamos ampliamente la diversidad de situaciones en las que los pueblos indígenas pueden encontrarse, uno percibe un problema doble. Algunas gentes indígenas pueden experimentar *de facto* una situación de minoría, sobretodo cuando han estado dispersadas geográficamente o desposeídas de su base territorial. Otras todavía ocupan vastos pedazos de tierra sobre los cuales subsisten sin una interferencia significativa de la sociedad dominante. Sin embargo, tales casos son cada vez más atípicos bajo el impacto de la globalización y la competición creciente por los recursos naturales. La elaboración de los estándares aplicables a los pueblos indígenas, por así decirlo, ha ampliado el ámbito con respecto a los derechos especiales en contraposición a los derechos de no discriminación. Aquí son relevantes dos instrumentos internacionales, a saber la convención núm. 169 de la OIT citada anteriormente, y la Declaración de los Pueblos Indígenas del 2007 que contiene derechos de cobertura mucho mayores. Ambos reconocen el fundamento de los derechos humanos individuales. El Art. 1 de la Declaración establece que los pueblos indígenas tienen el derecho a disfrutar íntegramente de todos los derechos humanos y libertades funda-

mentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Ley Internacional de Derechos Humanos. La Convención núm. 169 de la OIT (Art. 3) contiene la correspondiente cláusula.

En lo que respecta a los derechos específicos de los pueblos indígenas contenidos en ambos textos, éstos difieren significativamente de los estipulados en la Declaración de Minorías. La Declaración de Minorías tiene por objetivo «asegurar un espacio para el pluralismo en solidaridad», en palabras de A. Eide, el antiguo presidente del Grupo de Trabajo sobre las Minorías. Los estándares concernientes a los pueblos indígenas tienen la finalidad de permitir un cierto grado de autonomía. En su mayor parte, mientras que la declaración de minorías enfatiza la participación eficaz en la sociedad más amplia, algunas cláusulas relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas enfatizan la capacidad de éstos para tomar sus propias decisiones. Los derechos de las minorías se formulan como los derechos individuales a preservar y desarrollar su identidad separada colectiva, a la vez que integran la sociedad convencional de una manera u otra; en este sentido, las personas pertenecientes a las minorías tienen lo que se ha llamado identidades múltiples. Esto significa mantenerse dentro del ámbito de los derechos humanos individuales a la vez que se concibe que éstos quizá sólo adquieran su significado total si se ejercitan colectivamente. Según esto, los derechos colectivos pueden definirse como derechos individuales ejercidos en comunidad con otros —ejemplos relevantes serían los derechos lingüísticos y religiosos.

En cambio, los derechos indígenas tienden a consolidar y fortalecer el desarrollo autónomo de las comunidades indígenas, en la asunción de que las personas indígenas prefieren mantener un modo de vida predominantemente indígena y tienen menor tendencia a participar en la sociedad convencional. Un factor importante que aparece aquí es que el debate sobre los derechos indígenas ha obligado a diversos Estados a abordar su pasado colonial y su adquisición, a menudo cuestionable, de soberanía sobre el territorio nacional y sus recursos. Por eso los Estados tienden a mostrarse reticentes a conceder a los pueblos indígenas lo que generalmente se conoce como derechos de grupo. Tales derechos

abarcen un mayor ámbito que los derechos habitualmente concedidos a las minorías; no son ejercidos por personas pertenecientes a un grupo dado en comunidad con otros miembros de dicho grupo, sino que más bien son ejercidos por una entidad colectiva como tal; y como ya he mencionado, pueden conllevar algún tipo de ley internacional efectiva, siendo el derecho de grupo de mayor calado, el derecho de los pueblos a la autodeterminación. En este sentido, la Declaración de Pueblos Indígenas añade una nueva dimensión a un viejo debate en tanto que establece una yuxtaposición algo compleja —y en parte aparatosa— de derechos humanos individuales, derechos colectivos y derechos de grupo.

Pongamos algunos ejemplos: los derechos humanos individuales de no discriminación en la declaración trata áreas como el empleo (Art. 17) y la educación (ver más abajo), así como el derecho a mejorar sus condiciones económicas sin discriminación (Art. 21). Los derechos colectivos del tipo establecido en la Declaración de Minorías incluyen la protección contra el traslado forzado (Art. 10) o el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones a la vez que participan completamente en la vida del Estado (Art. 5). Por último, los derechos especiales reivindicados por los pueblos indígenas como tales incluyen el derecho a las tierras que fueron tradicionalmente de su propiedad y han sido confiscadas, ocupadas o dañadas y, si esto resulta ser imposible, el derecho a recibir una compensación justa y adecuada (Art. 28); el derecho a la protección medioambiental (Art. 29) así como la propiedad intelectual y cultural (Art. 31); y el derecho colectivo a la libertad y la seguridad (Art. 7). Además, varios derechos estipulados en la declaración de pueblos indígenas se reafirman a través de medidas especiales que deben ser tomadas por los Estados, como por ejemplo las formas de combatir la asimilación forzada y la destrucción de culturas indígenas (Art. 8), la conservación y protección de los lugares sagrados (Art. 12), o las medidas para evitar el almacenaje y la eliminación de materiales peligrosos en terrenos indígenas (Art. 29).

En especial es el Art. 3 de la Declaración de Pueblos Indígenas que establece un derecho de grupo, ya que proclama el derecho de pueblos indígenas a la autodeterminación, es decir, a determinar libremente su estatus político y su modo de desarrollo económico, social y cultural.

Este derecho está calificado, no obstante, en el Art. 4 que estipula que la autodeterminación indígena supone autogobierno a nivel local y regional. Sin embargo, esta cláusula puede entenderse como una de varias interpretaciones posibles, ya que existe una polémica persistente sobre la cuestión de si las entidades colectivas son las beneficiarias del derecho a la autodeterminación. Existe un consenso general sobre la idea de qué es aplicable a las poblaciones de los territorios sin autogobierno y las poblaciones que habitan en territorios ocupados. También es aplicable a la población como unidad en los Estados soberanos. Sin embargo, la opinión legal internacional está dividida en relación a la aplicabilidad del principio de autodeterminación a los pueblos indígenas, aunque las palabras que contiene la Declaración de los Pueblos Indígenas son idénticas a las del Art. 1 de los dos Pactos.

Volviendo al tema de la educación, vale la pena subrayar que el Art. 14 de la Declaración de Pueblos Indígenas ofrece una muestra relevante de los tres tipos de derechos que aquí estamos considerando, puesto que enuncia los tres: el derecho de los individuos indígenas y especialmente de los niños a acceder a todos los niveles de la educación estatal sin discriminación (Art. 14.2); el derecho a beneficiarse de las medidas del Estado para asegurar que los individuos indígenas y especialmente los niños tengan acceso a la educación en su propia cultura y lengua (Art. 14.3) (esta cláusula es comparable a lo que establece la Declaración de Minorías); y el derecho de los pueblos indígenas a establecer y controlar sus propios sistemas educativos de manera apropiada a sus métodos culturales de transmisión y adquisición de conocimientos (Art. 14.1) (la implementación de esta cláusula no puede dissociarse del reconocimiento de algún tipo de derecho de grupo).

Como se ha mencionado anteriormente, uno de los retos de la protección y promoción de los derechos indígenas y de las minorías, reside en la relación contradictoria entre reivindicaciones identitarias y reivindicaciones de no discriminación, estando esta última enraizada en los derechos humanos individuales mientras que la primera se refiere, de una manera u otra, a los derechos colectivos o derechos de grupo, dependiendo de la situación. Otro reto ulterior consiste en determinar el alcance y la sustancia de los derechos de grupo, esto es, de los derechos

que es probable que reclamen los grupos no estatales, en contraposición a los derechos (humanos) colectivos entendidos como derechos ejercidos por individuos en comunidad con otros miembros de su grupo.

Mientras que el principio de no discriminación de las personas pertenecientes a minorías está firmemente anclado y supervisado en la ley internacional positiva, éste no es el caso de las medidas especiales que deben tomarse en beneficio de las minorías o de los pueblos indígenas como entidades colectivas. Además, tanto la Declaración de Minorías y la Declaración de Pueblos Indígenas, a diferencia de una convención que requiere ser ratificada, no crea ni una obligación legal ni un mecanismo de supervisión; y ninguno de los instrumentos internacionales existentes acuerda explícitamente los derechos subjetivos de las minorías o pueblos indígenas o una forma de personalidad legal.

¿Cómo encajan la cultura y la educación en la diferencia conceptual que existe entre derechos de agentes colectivos y derechos de intereses colectivos? Si importan los agentes colectivos, la pregunta es si y cómo puede ejercer derechos específicos una minoría étnica, lingüística o religiosa, un pueblo indígena o un grupo cultural. Sin embargo, los estándares internacionales vigentes y las actividades más bien ponen de relieve los beneficios derivados de los intereses colectivos, como la educación intercultural. Para comprender las implicaciones de esta diferencia, es útil volver a echar un vistazo rápido a «cultura» para extraer algunos comentarios concluyentes.

5. Sobre la cultura, otra vez II

Anteriormente mencioné que el concepto antropológico de cultura implica una serie de premisas metodológicas y teóricas que contribuyen a «problematizar» la cultura. En general, esto significa evitar concebir la cultura como algo obvio. Más específicamente, en el contexto de este capítulo, significa que uno no puede proceder como si la cultura estuviera «ahí afuera» o fuera visible al ojo humano, por así decirlo: un rito o una forma de vestir no son cultura, simplemente indican fenómenos cuya observación y análisis nos permiten tener una idea sobre una cultura dada.

Tampoco puede uno proceder como si la cultura fuera un epifenómeno, tal y como se desprende de la perspectiva individualista de la cultura a la que aludíamos anteriormente. Pero en los debates internacionales, una visión o la otra —y a veces ambas— generalmente se suponen, basándose en la a menudo problemática aproximación del sentido común que apuntábamos antes. Al abordar los derechos de las minorías y pueblos indígenas, el reto reside en navegar entre el extremo del relativismo cultural basado en una concepción esencialista y no crítica de la cultura, y el extremo del excesivo individualismo que incluye el rechazo de la cultura como factor significativo de vida social e individual.

Sólo hay un consenso mínimo entre los antropólogos en cuanto al alcance, la sustancia y la importancia del concepto de cultura, así como sobre el peso analítico que tiene la cultura en comparación con, digamos, los procesos económicos, las instituciones políticas o los intereses de clase. Pero, en su mayor parte, el concepto antropológico de cultura es integral: la cultura se concibe como un sistema, un todo organizado, y esto es así tanto a nivel descriptivo como analítico.

Descriptivamente, «una cultura» puede definirse como una unidad de población autónoma que tiene características culturales distintivas o tradiciones compartidas, así como un conjunto dado de valores, normas, ideas y prácticas sociales asociadas. Además, cuando estudiamos «una cultura», se supone que dicha cultura no es un atributo natural sino más bien algo construido por actores sociales, que evoluciona con el paso del tiempo. El enfoque sobre la naturaleza sistémica de las culturas individuales (como unidades de población) y la necesidad de comprenderlas desde su punto de vista subyacen el principio del relativismo cultural —que no debe confundirse con el «absolutismo cultural» como forma de relativismo cultural extremo, al que nos referimos anteriormente. A diferencia de éste, el principio general del relativismo cultural, ante todo, pone a todas las culturas humanas al mismo nivel en el sentido descriptivo y por tanto rechaza la idea de que una cultura dada —en particular una que sea dominante dentro de un Estado— debe ser valorada como «mejor» o más meritoria de ser protegida que otras.

Analíticamente, la Cultura —con C mayúscula— se abstrae a partir de la observación de prácticas sociales, y representa como tal la princi-

pal contribución de la antropología. Comprende la teorización sobre la diversidad de sociedades humanas, y la reflexión sobre las relaciones entre el individuo, la sociedad y el entorno natural. Como concepto operativo, la Cultura no es aleatoria sino que se estructura en torno a un conjunto dado de valores y normas que gobiernan los modos colectivos e individuales de pensamiento y acción; se transmite de generación en generación y por tanto se perpetúa con el paso del tiempo. Sobre todo, el concepto de cultura no tiene sentido independientemente de una entidad colectiva, es lo que comparte la gente y lo que va más allá del individuo. Por último, porque sus elementos constitutivos (valores, normas sociales, instituciones, mitología, modo de subsistencia...) no pueden abordarse de forma aislada, la cultura debe ser tratada desde un punto de vista integral: sólo a través de una perspectiva amplia podremos comprender como «funciona» la cultura, ya que las relaciones entre los elementos constitutivos de la cultura no siempre son evidentes.

El concepto descriptivo como contraposición del concepto analítico de la cultura refleja la oposición entre una visión universalista típica de la Ilustración (por ejemplo Voltaire, Hume) y una perspectiva más diferencialista asociada con el filósofo-historiador alemán Johann Gottfried von Herder. La primera tiende a minimizar la diversidad cultural al proponer la unidad de la especie humana como portadora de cultura; aquí, la cultura es lo que caracteriza a los seres humanos como tales y es lo que les une. La segunda propone diferencias intrínsecas entre los grupos portadores de culturas diferentes y por tanto pone en primer plano la diversidad cultural; aquí la cultura es lo que diferencia a los pueblos o comunidades. Esta distinción entre cultura como principio unificador humano y cultura como principio diferenciador de grupos indica la necesidad de reconciliar dos ideas aparentemente contradictorias de cultura: propone la unidad de la especie humana y de ahí la igualdad de todos los seres humanos, mientras que intenta comprender y poner de relieve la pluralidad —geográfica e histórica— de las sociedades humanas. Sólo cuando sopesamos estos dos principios fundamentales se hace posible evitar los riesgos del universalismo extremo y del relativismo extremo. El universalismo extremo es etnocéntrico; significa juzgarlo todo en virtud de los valores y hábitos culturales de uno mismo.

El relativismo extremo, como vimos en conexión con el «absolutismo cultural», impide cualquier tipo de comprensión y análisis intercultural.

La cuestión, sin embargo, continúa siendo como hacer posible que las reivindicaciones identitarias hechas en nombre del respeto por la diversidad cultural sean validadas por estándares legales internacionales sin sucumbir al «absolutismo cultural», ya que no puede haber ningún acto de identificación que no implique un acto de diferenciación o exclusión. De igual modo, una aproximación folklorista a la cultura vista simplemente como contexto de elección individual fracasa en explicar el hecho de que la diferencia cultural puede ser atribuida sobre la base de la apariencia por ejemplo, y que bajo tales circunstancias los individuos tienen escasas posibilidades de escapar de los estereotipos y de la estigmatización. Tampoco ofrece suficientes medios para contrarrestar los efectos negativos de la globalización que amenazan la supervivencia cultural de los pueblos indígenas en especial, incluyendo sus modos específicos de transmitir y adquirir conocimientos basados en la vida en un entorno natural dado. No es sorprendente que las opiniones sobre la educación y el derecho humano a la educación expresados por los representantes indígenas pongan en primer plano las cuestiones de la tierra y los recursos. De este modo, ponen de relieve la necesidad de una aproximación integral y colectiva hacia la conservación de la diversidad cultural.

6

El lugar de las escuelas religiosas en las sociedades democráticas liberales

Walter Feinberg
(*The University of Illinois*)

Este artículo tiene dos objetivos. El primero es mostrar que las democracias liberales religiosamente pluralistas no tienen la obligación de apoyar las escuelas religiosas a tiempo completo. Aquí argumento contra la posición que sostiene que el apoyo a las escuelas religiosas a tiempo completo está justificado como derecho humano inherente. También argumento contra aquellos que aseguran que el apoyo a los padres que envían a sus hijos a escuelas religiosas está justificado en base a la eficiencia y la justa competitividad. Posteriormente, desarrollo una justificación limitada para el apoyo a tales escuelas siempre que los requerimientos de las democracias liberales religiosamente pluralistas sean satisfechos de forma transparente.

El segundo objetivo es defender que el Estado liberal tiene la obligación de permitir que las escuelas libres religiosas a tiempo completo puedan funcionar y que, en el caso de que quisiera clausurar una escuela de estas características, acarrea la carga de la prueba.

Este artículo se estructura de la siguiente manera. Comienzo con la Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y me planteo la naturaleza del derecho que tiene un padre a educar a su hijo. Demuestro que los artículos que figuran en la Declaración de Derechos Humanos sobre la educación, cuando se analizan en conjunto, requieren una interpretación sobre si han de ser compatibles con los ideales de las democracias liberales. Después propongo una interpretación que sea coherente con las necesidades de las sociedades liberales, religiosamente pluralistas. Dada esta interpretación muestro la razón por la cual es importante promover la educación pública por encima de la educación religiosa y privada.

Posteriormente, centro mi atención en las cuestiones económicas y muestro que dependen de reducir erróneamente la educación a una mercancía y que al hacerlo confunden dos tipos de cargas de prueba —una perteneciente al Estado para demostrar que las escuelas religiosas deberían ser denegadas. En este punto también abordaré las consideraciones que deben realizarse para que el Estado pueda acarrear esa carga. La otra carga pertenece a las escuelas religiosas, que deben demostrar que merecen el apoyo público. Concluiré el escrito analizando qué otras razones puede haber para el apoyo público a las escuelas religiosas, indicando que algunas medidas de apoyo son aceptables bajo ciertas condiciones, dependiendo de consideraciones locales.

1. La Declaración de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

La Declaración de Derechos Humanos establece lo siguiente en relación con la religión y la educación:

Artículo 18

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye el derecho a cambiar de religión o creencia, así como la libertad de manifestar su religión o creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

En el Artículo 26 también dice:

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Y entonces añade, también en el Artículo 26:

3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos requiere una interpretación. ¿Son los Artículos 18 y 26 # 2 sólo aplicables a la educación basada en el Estado, dejando carta blanca para los padres? ¿Permitiría entonces el Artículo 26 # 3 que los padres rechazaran tal educación para sus hijos? O bien, tal y como yo sugiero aquí, ¿el derecho de los padres a educar a sus propios hijos está limitado por los Artículos 18 y 26 #2? Si leemos el Artículo 26 # 3 como un derecho separado concedido a los padres, entonces les permitimos controlar la educación de sus hijos sin considerar la información que se necesita para escoger inteligentemente de entre los méritos de otras religiones y sin la experiencia que ayudaría a desarrollar una tolerancia y amistad transversal entre religiones.

La lectura alternativa, aquélla que tiene más sentido para las democracias liberales de religión pluralista, es que los derechos de unos padres a educar a sus hijos está limitado por el derecho del hijo a recibir información y habilidades que le permitan desarrollar una conciencia informada, para poder analizar las cualidades de las diferentes religiones y cambiar sus creencias religiosas. También está limitado por la necesidad de promover la tolerancia y la amistad cívica entre grupos religiosos. Así, si unos padres tienen el derecho de educar a su propio hijo y de mejorar sus ideas y creencias, este propio derecho está limitado por la necesidad de promover el interés en la libertad de pensamiento, conciencia y religión y de mejorar la comprensión, la tolerancia y la amistad cívica.

2. El ideal de la escuela pública

Estas limitaciones son esencialmente las mismas que los principios que comprende el ideal de la escuela pública en las sociedades democráticas, liberales y de religión pluralista. (Las sociedades democráticas liberales y de religión pluralista son aquéllas que toman al individuo como unidad de desarrollo moral y educativo, sostienen que cada individuo tiene un valor moral equitativo y mantienen un clima en el cual los diferentes individuos pueden poseer diferentes creencias religiosas y no religiosas.) Las limitaciones incluyen la promoción de la autonomía, la igualdad y la fraternidad. Estos tres intereses son críticos para la supervivencia de las sociedades democráticas liberales generación tras generación. Las escuelas públicas juegan un papel esencial en su reproducción y definen su objetivo característico. Aunque otras escuelas, privadas y religiosas, quizá escojan promover estos ideales, sólo a las escuelas públicas se les exige que hagan de ellos una parte básica y transparente de su proyecto educativo. Las escuelas privadas pueden preferir descuidar la igualdad al proporcionar a los alumnos destacados una ventaja adicional mientras que las escuelas religiosas pueden preferir descuidar la autonomía al promover una visión espiritual como absoluta.

En síntesis, la autonomía incluye la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Interesa que el niño desarrolle las habilidades y actitudes requeridas para un futuro abierto y para el desarrollo de una conciencia madura. Implica una obligación por parte de las escuelas públicas que deben desarrollar la capacidad de reflexión para comprender y revisar el concepto heredado del bien. Los padres no tienen esta obligación. Más bien, pueden proporcionar una concepción unificada y singular del bien y tienen el derecho libre, sin trabas, pero no exclusivo de trasladar a sus hijos sus propias creencias y actitudes.

La igualdad implica el respeto por la igualdad de derechos y la libertad para los demás. La idea es que todas las personas son dignas de igual respeto y oportunidades. Es un deber de las escuelas públicas el proteger este derecho y garantizar que todos los niños disfruten de igual consideración, respeto y oportunidades. Los padres no tienen esta obli-

gación, de hecho tienen la obligación moral de favorecer a sus propios hijos de muchas maneras.

La fraternidad implica la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todos los grupos. Son los entendimientos y el compañerismo que se necesitan para mantener un nivel razonable de cohesión social en el marco de una sociedad plural, y sirve para mejorar la cohesión social salvando las diferencias entre grupos. Se refleja en la obligación que tienen las escuelas públicas de promover una identidad que trascienda la lealtad a una particular comunidad racial, cultural o religiosa y de conectarla con las prácticas, actitudes y habilidades de las democracias liberales. Los padres no tienen la obligación de ser liberales ni democráticos.

Dos tipos de fraternidad

Todas las sociedades requieren cohesión social y por tanto, por sí sola, la fraternidad no es específica de las democracias liberales. Por esta razón necesitamos distinguir dos niveles diferentes de fraternidad —un nivel delgado que es apropiado para las democracias liberales y un nivel grueso que no lo es. La fraternidad delgada promueve la *comprensión* entre diferencias de grupos necesaria para incrementar la autonomía e igualdad. En contraste con el interés de la fraternidad gruesa, no promueve la unidad nacional por encima de todo lo demás ni insiste en que todas las diferencias de grupo sean absorbidas para generar, en una fusión, un único interés nacional. Más bien simplemente incrementa la confianza mutua que permite que miembros de un grupo puedan confiar en que los miembros de otro grupo difundan los ideales democráticos, incluyendo la autonomía y la igualdad para todos, y el poseer la actitud y habilidades requeridas para sostener prácticas democráticas.

La fraternidad es un interés derivado de esta interpretación. Se requiere para mantener la estabilidad transversal entre diferencias de grupo, educando a los ciudadanos sobre la necesidad de proteger la autonomía y la igualdad superando barreras raciales, de sexo, religiosas o de preferencias sexuales. Cuando se seleccionan a profesores y alumnos de una diversidad de grupos religiosos y sociales, como a menudo hacen las escuelas públicas, se cumple una condición para el desarrollo

de la fraternidad —la oportunidad de establecer amistades concretas y relaciones de tutela que superen las fronteras entre grupos.

Los padres no tienen que promover este objetivo y pueden sentirse legítimamente satisfechos «mezclándose con los de su tipo».

3. Tensiones entre valores de familia y valores democrático-liberales

Algunas familias promueven valores anti-democráticos como son la desigualdad entre sexos, la intolerancia racial y religiosa, la homofobia y prefieren escuelas que no contradigan estos valores, y que quizá incluso puedan apoyarlos. Teniendo en cuenta las muchas otras funciones importantes que realizan las familias y dada la relación especial entre un padre y un hijo, los Estados liberales se muestran reticentes a interferir a nivel familiar con el proceso de transmisión. Esto hace que sea especialmente importante para los alumnos pertenecientes a tales familias estar expuestos a una escolaridad que sea discontinua con los valores transmitidos por sus familias.

Por otra parte, incluso en las familias donde el fanatismo y la intolerancia se encuentran ausentes, los valores apropiados para la vida familiar pueden estar en tensión con los valores requeridos por una sociedad democrática. Por ejemplo, se espera de los padres que favorezcan a sus propios hijos, y que distribuyan el afecto y los bienes entre ellos de acuerdo con sus necesidades, y no según sus méritos. Un padre que considerara en primer lugar los méritos de los hijos de otros en vez de considerar las necesidades de sus hijos podría ser visto como irresponsable. Los padres que descuidan las necesidades de sus propios hijos para servir las necesidades de niños que nunca han conocido no serán alabados por su moralidad. Por ejemplo, los padres que disuaden a su hijo para que no solicite una plaza en una universidad porque piensan que hay otros estudiantes que lo merecen más y que deben ser considerados no serán alabados por su equidad.

Sin embargo, las escuelas deben enseñar a los niños las habilidades y actitudes que se requieren para vivir en una sociedad civil, y éstas in-

cluyen velar por la imparcialidad y la justicia. Los estudiantes deben aprender a considerar a los extraños como iguales en muchas situaciones y a aceptar que las recompensas se distribuirán según patrones de rendimiento y excelencia, y no sólo según la necesidad. En la esfera pública, la idea formativa de la democracia y la igualdad de oportunidades, requiere que las personas sean recompensadas según sus méritos y no por virtud del afecto o del estatus especial. Así, se espera de las escuelas públicas que eduquen a los niños más allá de los valores incrustados en la vida familiar, ayudándoles en el desarrollo de los valores requeridos por la sociedad civil y la política democrática. A las escuelas públicas incluso se les exige, como es correcto, que enseñen a los alumnos a descartar el afecto personal o la orientación religiosa para juzgar a sus compañeros en base al rendimiento y al mérito, las escuelas públicas están en tensión con valores que son perfectamente apropiados en el marco de la familia. Aunque a menudo exista un principio meritario en el funcionamiento de las escuelas religiosas, está limitado porque sólo se aplica a los niños que ya comparten la misma religión. Una cosa es elegir al mejor estudiante católico para ser el capitán del equipo de fútbol, o para protagonizar el papel principal de una obra teatral. Otra cosa muy diferente es seleccionar al mejor estudiante, independientemente de su religión, como debe suceder en una escuela pública.

4. Tensiones entre valores religiosos y valores democrático-liberales

Una profunda tensión también puede existir en el seno de las democracias liberales entre la necesidad de recompensar el mérito y la necesidad de respetar las diferentes creencias religiosas. Por un lado, la conservación de unas formas liberales de gobierno requiere que los ciudadanos posean, comprendan y aprecien inter-subjetivamente los valores que son críticos para una vida democrática, valores tales como la igualdad y la imparcialidad. Poseer estos valores inter-subjetivamente, simplemente quiere decir, que cada ciudadano no sólo los posee él mismo sino que también puede confiar en que otros ciudadanos también los posean. Como

ya vimos, ésta es la condición básica para la fraternidad. Por otro lado, los valores democráticos también incluyen la libertad de culto y la transmisión de creencias a nuestros hijos, aún cuando estas creencias no concuerden con los valores democráticos inter-subjetivos. Las escuelas religiosas, por ejemplo, pueden favorecer legítimamente a los profesores y alumnos que comparten las mismas creencias.

Dar prioridad a las escuelas gestionadas públicamente y a las escuelas responsables ante el público supone comprender que la cohesión social en una democracia requiere alimentar ciertos entendimientos inter-subjetivos a la vez que se permite la importancia del respeto hacia la integridad de la religión. Dar prioridad a las escuelas públicas significa posibilitar a los padres, digamos que a través de los beneficios fiscales, clases menos numerosas y otras ventajas, pero sin coaccionarlos para que envíen a sus hijos a las escuelas que de forma transparente apoyan el ideal de la escuela pública.

5. La educación no es una mercancía

El ideal de la escuela pública ha sido retado recientemente por argumentaciones que comparan la enseñanza con otras mercancías, asegurando que vienen a ser cosas muy parecidas y que los padres deberían poder utilizar el apoyo del Estado para escoger la que mejor se adapte a sus ideas sobre la educación. Este reto añade combustible a la idea según la cual los padres tienen derechos ilimitados a la hora de controlar la educación de sus hijos. Según esta visión de la educación, cuando el Estado utiliza sus recursos para dar prioridad a las escuelas públicas está ejerciendo un monopolio moralmente ilegítimo. Si la educación se concibe como si fuera otro mercado más, entonces proporcionar a los padres los medios necesarios para escoger escuelas privadas y religiosas es algo que cobra sentido.

Concebir las escuelas estatales como una mercancía desatiende la obligación especial que tiene la educación de promover la autonomía, la igualdad y la fraternidad, y sirve para debilitar el ideal de la escuela pública ocultando la distinción crítica entre un derecho paterno para edu-

car a sus hijos en cualquier escuela de su elección por un lado, y una preferencia respaldada por el Estado por el otro. Volver a poner el ideal de la escuela pública en el punto de mira significa que si el Estado tiene que apoyar a escuelas homogéneas debería hacerlo sólo en los casos en los que las escuelas no violen la preocupación por la autonomía, la igualdad y la fraternidad. Por ejemplo, la igualdad y la autonomía quizá se obtengan mejor para algunos grupos oprimidos proporcionando escuelas separadas voluntarias donde pueda mantenerse la identidad cultural y pueda alimentarse la autoestima personal.

Aunque los gobiernos democráticos a menudo acomodan escuelas religiosas, la noción de la educación entendida como una mercancía minimiza la importancia del ideal de la escuela pública. La justificación para las escuelas públicas es promover la democracia liberal y el pluralismo. Concebir estas escuelas en términos de monopolio ilegítimo menosprecia este ideal. Dada una ideología pura de mercado, los padres tienen el derecho a la información estandarizada, principalmente sobre el rendimiento académico de los alumnos de escuelas diferentes en exámenes estandarizados administrados por el Estado y sobre la satisfacción del alumno y de los padres con las diferentes escuelas. Esto permite comprar por comparación, y algunas escuelas religiosas y privadas prosperan bajo tales medidas. Sin embargo, las normas básicas de la democracia —la inviolabilidad del individuo, la primacía de los derechos, la igualdad ante la ley, la ascensión según el mérito, por nombrar algunos pocos—, la enseñanza de los fundamentos retóricos básicos del Estado-nación democrático se delega a las escuelas independientes religiosas y privadas, que tienen la libertad para profundizar en ellos o no hacerlo.

La analogía del mercado se desglosa en dos partes. En primer lugar, la financiación pública de una preferencia parental individual difiere de una relación tradicional de mercado. En ésta, el comprador proporciona su propio dinero para adquirir una mercancía y así poder satisfacer una necesidad auto-determinada. De este modo, el comprador define la necesidad como propia y también decide si el producto la ha satisfecho. En aquélla, el público le proporciona la financiación al padre para que adquiera un «producto» (educación) que tiene un impacto directo sobre

el niño. En el intercambio económico hay dos partes primarias —el comprador y el vendedor. En el intercambio «educativo» hay cuatro partes, el público, los padres, la escuela y el niño. Además, en el intercambio económico se presupone que el comprador tiene la capacidad para definir sus propias necesidades, que tiene la información necesaria para determinar que producto, de entre una lista de posibles, le satisfará más, y posteriormente es capaz de determinar si la elección fue buena, según haya colmado sus expectativas.

Un verdadero intercambio *educativo* no puede hacer estas suposiciones. Los padres quizá escojan el producto pero es, en el caso de las fórmulas de elección, el público el que paga las facturas y es el niño el que, en última instancia, experimentará el acierto o la mala fortuna de la elección. En tal intercambio, el público tiene ciertos intereses que tienen que ver con la coherencia, la estabilidad y la justicia de una sociedad, y el niño tiene ciertos intereses en un futuro que es bastante autónomo y bastante auto-determinado. Esto significa que el niño tiene un interés por convertirse en el tipo de persona capaz de reflexionar sobre y evaluar diferentes concepciones de la buena vida, incluyendo aquéllas que hayan sido moldeadas y transmitidas por sus padres y su comunidad religiosa.

Sin embargo, estos intereses aún no están actualizados para los niños más jóvenes, y dado que el desarrollo de una elección reflexiva puede significar que un niño desarrolle una distancia crítica con respecto a los valores de los padres, muchos padres no verán con buenos ojos una escuela que promueva la autonomía. Concebir las escuelas como si fueran simples mercancías puede generar una anomalía de mercado cuando el comprador (los padres) escoge un producto que no es adecuado para el consumidor (el hijo), y lo hace utilizando el dinero que pertenece a una tercera parte (el contribuyente) cuyos intereses pueden no haberse considerado.

La segunda forma de fracaso que tiene la analogía de mercado es la manera en la que clasifica la educación. La sociedad protege sabiamente algunas cosas, impidiendo que sean definidas exclusivamente como mercancías. Entre éstas se incluyen las partes del cuerpo de una persona, sus hijos y sus favores sexuales. Son cosas que están correctamente ex-

cluídas de pertenecer a muchos mercados. En otros casos, el mercantilismo se limita. Los profesionales pueden vender sus servicios pero tienen prohibido vender ciertas cosas que surgen como consecuencia de tales servicios. Los psicoanalistas y los abogados no pueden vender la información que sus clientes les proporcionan, aún cuando sus clientes consientan la venta. Elizabeth Anderson afirma algo parecido en relación con el Estado:

En el caso de que el Estado promoviera la libertad y autonomía del individuo, no tiene porqué concebirse a sí mismo como el cliente de todos los proyectos que financia. Su principal objetivo al financiar proyectos no es servir los intereses políticos del Estado, ni el interés personal de sus funcionarios, ni siquiera los gustos de la mayoría, sino ampliar el abanico de oportunidades significativas disponibles para sus ciudadanos, apoyando a las instituciones que los capaciten para gobernarse a sí mismos según las normas internas a los modos apropiados para los diferentes tipos de bienes.

Los mercados son sólo apropiados en la medida en la que dan soporte a unos bienes que pueden satisfacer unas finalidades que son internas a la actividad en cuestión. La educación tiene dos bienes internos que limitan su mercantilización.

A nivel individual, el valor educativo interno es el desarrollo de la capacidad de análisis reflexivo orientado hacia la toma de buenas decisiones y una vida próspera. Como se ha mencionado, éste es el bien de la autonomía, y está íntimamente ligado al segundo valor interno de la educación.

A nivel de sociedad, el valor educativo interno es el bien de la igualdad o la necesidad de reconocer y tomar conciencia sobre el derecho de los demás a desarrollar una capacidad de análisis reflexivo que les permita prosperar. Estos dos valores —la autonomía y la igualdad— son los dos valores que deben circunscribir cualquier aseveración sobre la elección educativa. Se requiere para la elección considerar una elección *educativa* en contraposición a lo que sería una elección vocacional o religiosa. Todas las democracias liberales tienen la responsabilidad de perseguir estos objetivos a través de la educación.

6. Las escuelas religiosas no tienen porque ser democráticas

Aunque hayan algunas, quizá muchas, escuelas religiosas que promuevan los valores democráticos, la promoción de la democracia no es lo que las convierte en escuelas religiosas. Las escuelas religiosas acostumbran a requerir un cierto distanciamiento del Estado para poder enseñar sus propias creencias y prácticas sin interferencias innecesarias. Así, mientras las escuelas financiadas públicamente han de responder ante los organismos públicos, las escuelas religiosas mantienen un cierto distanciamiento respecto a dichos organismos con el objetivo de poder enseñar sus propias creencias y prácticas. Además, muchas religiones enseñan la creencia según la cual sus propios feligreses ocupan una posición especial en el orden de las cosas, y estas religiones quizá no conciben la igualdad o la fraternidad como objetivos básicos de la educación de sus hijos. Estas religiones a menudo promueven una identidad separada que excluye a los miembros de otras religiones, considerándolos como personas de menor valor.

Más aún, la igualdad de sexo supone un problema para algunas religiones que consideran que la mujer debería estar sometida al hombre. Otras religiones conciben la autonomía como un valor extremadamente individualista y egoísta, y en consecuencia, no ocupa un lugar prioritario en su escala de valores. Resumiendo: las escuelas religiosas pueden considerar legítimamente que su principal cometido es la reproducción de feligreses y no la reproducción de ciudadanos meditados. Esto podría suceder, y podría suceder intencionadamente, pero no es la condición de una educación religiosa. Irónicamente, en la medida en la que la educación pública logre crear y mantener una cultura democrática robusta cuya influencia se extienda más allá de la escuela, el público podrá tener más confianza en que la cultura democrática influya también en los alumnos de las escuelas religiosas.

7. Diferentes cargas de prueba

El razonamiento previo no debe tomarse como un razonamiento contra el reconocimiento de la legitimidad de las escuelas religiosas a tiempo completo. Tampoco debería entenderse como un argumento categórico en contra del apoyo financiero del Estado a tales escuelas. Más bien es un razonamiento sobre la base lógica de dicho apoyo, rechazando tanto el argumento que considera que los padres tienen un derecho ilimitado a educar a sus hijos según deseen, como el razonamiento de la eficiencia que considera que la educación es simplemente otro mercado más, y que la enseñanza es otra simple mercancía.

La legitimidad y el apoyo son en gran medida cuestiones diferentes porque implican cargas de prueba diferentes. La idea misma de la diversidad religiosa, que es crítica para el Estado liberal, coloca una pesada carga de prueba sobre el Estado para mostrar que una particular escuela religiosa no es legítima. Al fin y al cabo, la religión es uno de los generadores del pluralismo que el Estado liberal tiene el deber de proteger. Esto concede a los padres el derecho presunto de educar a sus hijos en el marco de su propia religión, y pocos pondrían en duda que los padres tienen el derecho de reproducir sus propias creencias y prácticas religiosas en sus hijos.

Además, la autonomía y la reflexión no funcionan en un vacío. Dependen del desarrollo de un conjunto inicial de habilidades y de un concepto específico heredado del bien. Somos autónomos en la medida en la que podemos reflexionar sobre (y modificar) nuestro concepto del bien o hacer ajustes en nuestro modo de vida. Pero ese concepto del bien proviene de alguna parte —habitualmente de nuestros padres y de sus comunidades— y, de este modo, la revisión opera sobre una forma concreta de vida ya establecida.

Sin embargo, que el apoyo financiero a una escuela religiosa reduzca los recursos que se destinan a las escuelas públicas significa que tal apoyo se resta potencialmente de los recursos requeridos para la reproducción de los valores liberales. Esto añade una carga diferente sobre las escuelas religiosas cuando llega el momento de analizar la cuestión del apoyo público y algunos países pueden decidir sencillamente,

y con plena legitimidad, no conceder apoyo a las escuelas religiosas basándose en diversas razones históricas, políticas o sociales. De ahí que incluso aquellos países que destinan fondos públicos al apoyo de las escuelas religiosas deberían exigir una fuerte justificación basada en ideales liberales.

Dado que tal apoyo no puede ser reclamado como *derecho* y dado que la educación no es simplemente otra *mercancía* que deba ser comprada y vendida en un mercado, es importante que la justificación por el apoyo a cualquier escuela específicamente religiosa, reúna ciertos criterios generales. En primer lugar, el razonamiento debería tener durabilidad, que se prolongue más allá de cualquier ventaja inmediata pero temporal para las escuelas religiosas; en segundo lugar, debería ser aceptable para las personas que no pertenezcan a una comunidad religiosa particular; en tercer lugar, debería ser normativamente y objetivamente precisa; y finalmente, no debería ser incompatible con las necesidades de las sociedades democráticas liberales.

A modo de ejemplo, en tiempos recientes algunos han afirmado empíricamente que los niños pertenecientes a las escuelas católicas rinden mejor que los niños provenientes de las escuelas públicas en exámenes estandarizados. Por sí sola, ésta podría ser una buena razón para que un padre enviara a su hijo a una escuela católica, pero no es suficiente para justificar el apoyo del Estado porque no cumple la condición de la durabilidad. El rendimiento es algo que fluctúa con el paso del tiempo, y una escuela que obtenga buenos resultados en un año concreto no tiene porqué cosechar los mismos resultados al año siguiente. Por ello no es razón suficiente para retirar el apoyo público a las escuelas estatales y destinarlo a las escuelas católicas ni para discriminar a las escuelas religiosas no católicas cuyos alumnos no estén a la altura de los alumnos provenientes de la escuela pública. En efecto, bien puede ser vista como una razón para proporcionar un mayor apoyo para la educación pública con el objetivo de ayudar a mejorar su futuro rendimiento.

Otra argumentación influyente que cumple la condición de durabilidad pero que no reúne la condición de precisión es la que afirma que es tan injusto el apoyo a las escuelas no religiosas como el apoyo a las escuelas religiosas, y que cuando se trata de temas relacionados con nues-

tras creencias, todos somos feligreses —ya seamos creacionistas o evolucionistas. Según esta visión, las escuelas financiadas públicamente que enseñan ciertas doctrinas de la ciencia, por ejemplo la evolución, como si fueran verdad están siendo beneficiadas en detrimento de las escuelas religiosas financiadas privadamente. Ésta es la fuerza de la acusación según la cual las escuelas públicas son las «Iglesias del humanismo secular», y que obligar a los padres a apoyarlas sin ofrecer una alternativa religiosa financiada públicamente es una forma de tiranía. Si este argumento fuera preciso, podría ser una razón aceptable para el apoyo del Estado a las escuelas religiosas. Sin embargo, la argumentación se ha construido sobre la confusión existente entre lo no religioso y lo anti-religioso.

La acusación de tiranía de la escuela pública no es adecuada, como mínimo, por dos razones. En primer lugar, las escuelas públicas son responsables (o deberían serlo) ante todos los ciudadanos, y sus programas están (o deberían estar) disponibles para ser inspeccionados, retados y debatidos a través del proceso político. Al final podría ser que unos padres en particular tuvieran objeciones con respecto a la conducta de las escuelas, pero existen vías para el cambio colectivo por parte de los ciudadanos. En segundo lugar, las escuelas públicas no enseñan las doctrinas del humanismo secular. Enseñan, o deberían enseñar, biología, química, etcétera. Los humanistas seculares creen que estas asignaturas dejan poco espacio, si es que dejan alguno, para lo sobrenatural. Otros, sin embargo, creen que la complejidad y el orden que revelan tales asignaturas son una señal de la intervención divina. El hecho de que las escuelas públicas mantengan silencio en relación a estas cuestiones no es ni un respaldo a las ideas humanísticas seculares ni una comprensión teísta de la naturaleza. Significa enseñar a los alumnos lo que comprenden los científicos sobre su mundo natural y cómo se desenvuelven para adquirir tales conocimientos —a través de los métodos de la ciencia.

Defender la escuela pública de una acusación global de tiranía no debería confundirse con las acciones individuales de los profesores o gestores, que de hecho pueden ser incorrectos, incompetentes, faltos de profesionalidad o tiránicos. Si un profesor menosprecia las creencias de un niño, ya sean creencias basadas en la religión o no, es una forma

de tiranía profesional y debería considerarse una falta de profesionalidad. Pero los profesores de las escuelas públicas pueden usar su posición para centrar su atención sobre una tradición religiosa, como sucede cuando un profesor cristiano se reúne con alumnos cristianos para rezar antes del inicio de la clase dentro del recinto escolar, mostrando un compromiso que los no cristianos a menudo pueden concebir como una acción hostil y ofensiva.

En una sociedad liberal el público tiene un interés en la promoción de una educación que permita que los alumnos aprendan las normas básicas democrático-liberales, incluyendo las que abogan por el respeto a las personas que son diferentes. Los padres que poseen fuertes compromisos religiosos pueden compartir tales intereses o pueden no hacerlo, y los principios básicos de la sociedad liberal requieren que sus propias creencias y actitudes sean respetadas. Pero, sin embargo, no requiere que se proporcione un apoyo público para ayudarles a transmitir creencias y actitudes anti-liberales a sus hijos, y tampoco requiere que los padres posean el derecho exclusivo a educar a sus hijos según estas creencias. La cuestión de si se deben permitir las escuelas de tiempo completo auto-financiadas que promuevan valores anti-liberales no es sólo un tema relacionado con la libertad de conciencia. También es una cuestión de obligación por parte del Estado de proteger los derechos de autonomía de los niños y los derechos de igualdad de la sociedad.

Siendo cierto que la libertad de conciencia se aplica al desarrollo y a la expresión de las creencias propias de cada uno, esto no es aplicable, excepto indirectamente, a la transmisión de esas creencias a los propios hijos en instituciones financiadas públicamente. Los niños tienen el derecho de crecer con la posibilidad razonable de tener ocasión de desarrollar unas creencias que sean diferentes de las de sus padres y el Estado liberal no exige a los alumnos que asistan a la escuela —ya sea privada o pública— con el objetivo de reproducir las ideas de sus padres.

El tema del apoyo a las escuelas religiosas de talante más tolerante y abierto es un tema complicado debido a varios factores. Entre ellos se encuentra la preferencia por parte de la mayoría de las escuelas religiosas por contratar a profesores que pertenezcan a la fe. Esto significa que hay fondos públicos que se destinan a prácticas de contratación selec-

tiva. Esta preferencia es perfectamente comprensible dado el deseo de mantener el sabor confesional específico de la escuela. Sin embargo, presenta serios problemas cuando afecta a fondos públicos. Debería proporcionar dudas considerables a aquellos que se están planteando si se debería ampliar la financiación pública a las escuelas religiosas y también debería generar serias dudas en los educadores religiosos que están considerando solicitar tales ayudas. En el caso de que las escuelas religiosas se financiaran públicamente, probablemente se materializaría una presión para exigir contrataciones abiertas en base a expedientes académicos. Sin un seguimiento público sería imposible determinar si una escuela promueve valores liberales de forma consistente y efectiva.

Dado que el apoyo estatal a una educación religiosa no es un derecho sin restricciones, los Estados liberales pueden decidir financiar algunas escuelas religiosas, basadas en un compromiso con los valores liberales, pero no tienen que dar apoyo a ninguna ni a todas las escuelas religiosas. Las escuelas que reúnan los criterios de justificación deben poder demostrar que no contradicen los ideales del liberalismo, aún cuando la religión se sienta incómoda con ciertos principios. Como ejemplo, los estudiantes católicos podrían ser informados sobre el rechazo de la homosexualidad que defiende la Iglesia, incluso cuando la escuela enseña a los alumnos a no degradar a los homosexuales, ni discriminarlos en la esfera política y económica, sin tener en cuenta donde crea la Iglesia que irán a parar en una vida ulterior. Las escuelas religiosas anti-liberales, que rechazan los principios de autonomía e igualdad, y que pretenden monopolizar el pensamiento pueden ser discriminadas y los Estados pueden negarles apoyo económico. Por ello, aunque los derechos paternos y la eficiencia de mercado no sean razones fundamentales para dar apoyo a las escuelas religiosas, el apoyo es permisible cuando se cumplan ciertas condiciones de liberalismo.

La gran pregunta no es la del apoyo, sino que es la siguiente: ¿se debería permitir que las escuelas, anti-liberales a tiempo completo, ya sean religiosas o no, operasen en el marco del Estado liberal? Dado que los padres no tienen el derecho de negar a sus hijos la autonomía que desarrolle su educación, tampoco tienen el derecho de enviar a sus hijos exclusivamente a una escuela que retrase la autonomía. Pero el Estado liberal

debe conceder mucho margen de maniobrabilidad a los padres, y esto coloca una gran carga de prueba sobre el Estado liberal.

Los principios del liberalismo limitan la intromisión de los gobiernos en el espacio privado de la familia, incluso cuando existe evidencia concluyente de que los padres están enseñando ideas anti-liberales. Sin embargo, una escuela, ya sea religiosa o no, tiene un estatus diferente al de una familia. Es un organismo de transición que sirve para auxiliar al niño en los ajustes que debe hacer para poder interactuar en la sociedad civil y política. Dada su función de transición, el Estado tiene una mayor autoridad para supervisar el desarrollo del niño dentro de la escuela del que tiene para supervisar su desarrollo dentro de la familia y ello implica que tiene un papel legítimo para entrometerse en la transmisión de valores anti-liberales en el marco de una escuela.

La pregunta de si se debería permitir que las escuelas anti-liberales operasen dependerá del carácter del «anti-liberalismo» de la escuela. Si una escuela simplemente promueve los valores religiosos por encima de los democráticos, el coste del pluralismo sería demasiado caro para que el Estado interfiriese en su funcionamiento y debería permitirse que la escuela continuara funcionando. Como mencioné anteriormente, la religión es uno de los motores del pluralismo que el Estado debe proteger. Si este motor debe mantenerse dentro de un liberalismo robusto, las escuelas que promuevan un sistema preferido de valores deben ser distinguidas de las que inculcan intolerancia para todos los modos de vida que difieran de los propios. Aquéllas deben permitirse, éstas no.

Dado que el liberalismo implica un compromiso a la coexistencia de muy diversas doctrinas y modos de vida, el Estado liberal debe ejercitarse con cautela antes de interferir en las preferencias educativas de los padres. Cuando se esté considerando la legitimidad de las escuelas religiosas de tiempo completo debe darse por sentado que existirá un cierto grado de chovinismo y, siempre y cuando estas escuelas no reciban financiación pública, deberían tolerarse. Según algunos cristianos, los judíos y los musulmanes no pueden entrar al paraíso; según un profesor fundamentalista, los unitarios permiten que Hitler entre en su paraíso; según algunos profesores musulmanes, el cristianismo es politeísta; según algunos judíos, ellos tienen un derecho concedido por Dios sobre

Israel. Aunque estas afirmaciones nos puedan parecer extrañas a aquellos que no compartimos el sistema de creencias, por sí solas no constituyen una amenaza al pluralismo democrático. Aunque hayan razones para objetar a tales enseñanzas, son parte del plan de estudios de algunas instituciones religiosas, e incluso quizá sirvan para aligerar la presión ideológica sobre las escuelas públicas.

La regulación estricta de estas instituciones que vaya más allá de los criterios mínimos de seguridad y académicos, es problemática porque la regulación por parte del Estado de las enseñanzas religiosas supone un problema serio para las democracias liberales. Aquí se coloca una carga de prueba sobre los hombros del Estado cuando llega el momento de supervisar a las escuelas religiosas más allá de los mínimos de seguridad y académicos, y a las escuelas religiosas privadas a menudo se les ha permitido funcionar fuera del consenso social. Esta carga, sin embargo, consiste en tolerar, y no apoyar a tales escuelas.

Además, la intensidad del compromiso no debería confundirse con el adoctrinamiento. Una prueba importante consiste en verificar si a los estudiantes se les ha proporcionado la perspectiva requerida para decidir si quieren abandonar una tradición y si se les han proporcionado las habilidades necesarias para hacerlo si así lo decidieran. Estas habilidades incluyen tanto la educación académica y vocacional necesaria para desempeñar una profesión en la sociedad, así como la capacidad para considerar el valor de las diferentes prácticas tradicionales. Los legisladores deben pues distinguir entre las escuelas que reflejan la intensidad de compromiso de los padres, de aquéllas que emplean la manipulación psicológica, el entrenamiento limitado de las habilidades o la intimidación para inhibir a los futuros adultos de que abandonen una tradición religiosa.

Sin embargo, si tales escuelas operaran con el objetivo de negar un nivel mínimo de autonomía, de promover una intolerancia significativa o de retrasar el desarrollo de una capacidad razonable para abandonar una cierta tradición o rechazar un sistema dado de creencias, el presunto derecho concedido a los padres no debe ser suficiente para impedir el cierre de una escuela. Una medida menos dramática sería permitir que la escuela se mantuviera abierta durante las tardes o los fines de semana

como suplemento a las escuelas públicas aceptables a las que el niño estaría obligado a asistir. Tal y como indica Brighthouse, un defensor de la elección: «Los padres tienen el derecho fundamental de tener relaciones íntimas con sus hijos, las cuales están condicionadas por la protección de ciertos intereses de los hijos. Fracasarse en la protección de estos intereses equivale al decomiso del derecho, de la misma forma que el fracasar en el cumplimiento de las leyes equivale al decomiso del derecho que uno tiene a la libertad de asociación».

Una argumentación problemática es la que liga la educación religiosa con una preocupación por los derechos de las minorías en peligro de extinción a mantener su cultura a través de la educación. Sin embargo, el Estado no incurre en una falta de respeto si se niega a apoyar a una escuela religiosa, a diferencia de lo que sucedería si no proporcionase un apoyo extraordinario a las minorías o las culturas en peligro de extinción. Se incurriría en una falta de respeto si no se garantizase un clima de seguridad en el cual los feligreses puedan practicar y expresar sus creencias e involucrar a sus hijos en ellas. Esta concepción del respeto permite que prosperen creencias de muchos tipos sin exigir a aquellos que no creen que apoyen tales creencias. El respeto hacia las tradiciones religiosas, sin embargo, no compromete al Estado a pagar el salario de sus sacerdotes o profesores.

8. Condiciones para el apoyo estatal a las escuelas religiosas

Aunque el derecho de un padre a educar a su hijo en su propia religión no obliga al Estado a apoyar económicamente ese derecho, muchos países democráticos liberales sí proporcionan apoyo de algún tipo a los niños que asisten a escuelas religiosas. En estas situaciones el apoyo lo proporcionan tanto los ciudadanos como los feligreses, tanto los no creyentes como los creyentes y es importante que las condiciones para el apoyo no sean contradictorias con los ideales liberales básicos. Algunas de estas condiciones serán específicas a las escuelas, mientras que otras serán pertinentes al clima social en el cual se incrustan dichas escuelas. La idea

principal es que la escuela no debería entrar en contradicción con los ideales de autonomía, igualdad y fraternidad, y que no debería servir para deslegitimar la política liberal. A continuación se enumeran cuatro de estas condiciones: A. Crecimiento en la autonomía y en la primacía del objetivo educativo. B. Igualdad política. C. La integración de grupos diversos en la sociedad. D. La legitimidad y coherencia del sistema. Estos puntos se analizan a continuación.

Autonomía y crecimiento y la primacía del objetivo educativo

Repitiendo lo ya dicho, la autonomía se relaciona con la capacidad de desarrollo de un niño para escoger una vida acorde con su concepto del bien, desarrollado críticamente por uno mismo. La autonomía requiere la habilidad para reflexionar sobre el proceso de socialización propio de cada uno, y a la larga tomar un mayor control sobre ese proceso. El crecimiento se refiere a la capacidad del niño para incorporar nueva información e influencias a esa vida a medida que su interacción con su entorno físico y social adquiere mayor intencionalidad, orientándose hacia un objetivo. El crecimiento requiere la guía del adulto, pero el objetivo para la sociedad liberal es desarrollar independencia de voluntad y control. El control parental es pues el control dirigido hacia el desarrollo de la independencia.

Un padre, por primera vez, guía las manos de su pequeño sobre el ratón del ordenador. El pequeño no comprende nada sobre la intención del padre, pero disfruta del contacto físico y permite que su mano sea guiada. Algunos meses después el padre nota como su hijo ha cogido el relevo en su intencionalidad. La mano del padre juega un papel cada vez menor en el control del ratón y la mano del hijo paulatinamente carga con un mayor esfuerzo. Pronto el niño utiliza el ordenador por sí mismo, abriendo el juego sin ayuda. Entonces, con el paso del tiempo, selecciona sus propios juegos. Posteriormente, utilizará el ordenador para comunicarse con otros, e incluso se olvida del juego original y del placer obtenido en el contacto con la mano de su padre sobre la suya mientras trabajan orientando el ratón. De este modo, el niño se libera de la dependencia inicial de la mano e intenciones del padre.

Educar a los niños de forma que se mantenga la dependencia inicial y se reproduzcan los objetivos de los padres en el niño sin crítica alguna, es una forma de tiranía. No es que al niño se le obligue a hacer algo en contra de su voluntad. Más bien se le está negando la oportunidad de desarrollar una voluntad propia. La ciudadanía de las democracias liberales tiene un interés en evitar este tipo de educación porque le interesa reproducir las condiciones subjetivas que son esenciales a su propia reproducción como sociedad liberal.

Que a un padre se le permita escoger una escuela para su hijo que genere dependencia y retrase el desarrollo de un juicio independiente, es un juicio de valor. El juicio requiere valorar las consecuencias del trastorno en la relación padre/hijo en contraste con la probabilidad de que el niño fracase en el desarrollo de las habilidades y disposiciones requeridas para una vida como ciudadano autónomo. El presunto derecho está del lado de la autoridad parental. Sin embargo, tal y como se indicó anteriormente, el derecho de un padre a educar a su hijo no es un derecho absoluto y puede ser ignorado cuando perjudique seriamente al niño, y perjudicar incluye retrasar su capacidad para desarrollar un juicio independiente y el empleo de la manipulación para desarrollar una persona demasiado dependiente y servil.

Es importante recordar que los criterios para definir la manipulación no son fáciles de fijar con precisión. A menudo supone un beneficio para los niños, incluso para aquellos cuyos padres no son especialmente sabios a la hora de comprender sus propias motivaciones manipuladoras o lo que más conviene a su hijo, que se ejerza cautela en el momento de sostener el control estatal sobre la autoridad paterna para educar a los hijos en escuelas específicas. La tragedia de la educación de los niños americanos nativos en escuelas de internado gestionadas por el Estado en Estados Unidos y la de los aborígenes en Australia deberían ser evidencia suficiente de que el gobierno no es necesariamente más sabio que los padres, ni siquiera más sabio que unos padres insensatos. Sin embargo, aquellos fueron casos en los cuales la primacía del objetivo educativo se subordinó a un objetivo social mayor de asimilación total y los niños fueron apartados del entorno protector del hogar para ser colocados en un entorno totalmente institucional proporcionado por el Estado.

Sin embargo, aunque la cuestión de si los padres deberían poder escoger escuelas para sus hijos que generen dependencia y retraso del desarrollo de un juicio independiente sea un juicio de valor, la cuestión de si los Estados liberales deberían apoyar tales escuelas no lo es. Una condición para el apoyo a las escuelas religiosas en la sociedad democrática liberal es que no subviertan las condiciones subjetivas necesarias para la reproducción de ciudadanos democráticos liberales y que para ello proporcionen los requerimientos educativos para que los niños puedan crecer convirtiéndose en ciudadanos reflexivos y autónomos. Una de estas condiciones es que a una edad adecuada, al niño se le permita distanciarse emocional e intelectualmente de la forma de vida con la que se encuentran más familiarizados, y el comprender que existen muchas otras formas razonables de vida. Las escuelas religiosas que rechazan la contratación de gente perteneciente a otras religiones sin considerar los méritos o la materia en cuestión, o que obstaculizan la consideración de otros puntos de vista razonables, son escuelas en las cuales el objetivo religioso ha suplantado al objetivo democrático. Es apropiado denegar el apoyo a tales escuelas incluso cuando haya otras escuelas religiosas que sí lo reciban.

Igualdad política

Una de las características de muchas escuelas religiosas es que proporcionan a los estudiantes una disposición para favorecer a aquellos que comparten su orientación religiosa por encima de aquellos que no la comparten. El mensaje fundamentalista según el cual los ateos y los miembros de diferentes fes religiosas irán al infierno; la visión musulmana según la cual Mahoma fue el último profeta y el más grande, en posesión de una versión más completa del mensaje de Dios que la de Moisés o Jesús; la creencia judía según la cual los judíos son el pueblo escogido por Dios, son todas ellas, de una u otra forma, creencias de exclusión. El efecto de exclusión puede incluso ser más penetrante cuando se dirige a niños jóvenes que aún no han tenido mucho contacto con miembros de otras religiones y que todavía no comprenden las funciones metafóricas del lenguaje. Dado que los miembros de la ciudadanía pertenecen a credos muy diferentes así como a ninguno, tienen un in-

terés en mitigar el efecto de estos mensajes excluyentes y de fortalecer las posibilidades de cooperación entre personas pertenecientes a diferentes grupos dentro de la sociedad.

Tanto las escuelas religiosas como las no religiosas pueden llevarlo a cabo. Por ejemplo, independientemente del mensaje religioso, las escuelas pueden promover un mensaje de igualdad política donde los estudiantes aprendan a separar su posicionamiento religioso auto-definido de su posicionamiento político y donde tomen conciencia de que su voz política, incluso cuando esté alimentada por su fe, no debería tener más valor que la de cualquier otro ciudadano.

Esto puede enseñarse de varios modos en el marco de un contexto religioso. En algunas religiones puede ser visto como una manifestación del respeto que surge del valor moral de cada individuo. En otras, quizá pueda ser concebido como una de las implicaciones de la auto-falibilidad que emerge del pecado original. Al promover esta distinción, los educadores religiosos deberían incentivar a los estudiantes a que se conviertan en personas críticas que reflexionen sobre los errores doctrinales cometidos por líderes religiosos del pasado. Por ejemplo, las escuelas baptistas sureñas podrían tener temas que explorasen la defensa errónea de la esclavitud por parte de su propia Iglesia y su tardía retractación. Los mormones, siguiendo las lecciones sobre su propia persecución podrían explorar el fracaso de la Iglesia al rechazar como miembros a personas negras. Las escuelas católicas podrían estudiar el comportamiento de la Iglesia durante la inquisición y las cruzadas. Y las escuelas judías podrían alentar a los estudiantes para que reflexionaran sobre la relación existente entre judíos y palestinos y la cuestión de la justicia social. Las escuelas islámicas podrían explorar el tema del Islam y la libertad de opinión.

En todas las escuelas religiosas la distinción entre la disposición de favorecer a los creyentes similares a uno mismo podría mitigarse con apelaciones a la humildad y a la siempre presente posibilidad de que cualquiera, incluidos sus propios líderes religiosos, puedan equivocarse sobre la voluntad de Dios. Tales programas en el marco de las escuelas religiosas podrían recorrer un largo camino hacia la apertura de un espacio para el desarrollo posterior de una amistad cívica. Sin embargo, sin

la existencia de estos mensajes mitigadores hay pocas vías para la promoción del ideal de amistad cívica transversal entre congregaciones.

Las escuelas religiosas podrían reconocer la humanidad de todos, de los creyentes y de los no creyentes por igual, y la obligación que cada uno de nosotros tenemos para capacitar a los demás para que participen en la definición de nuestros futuros individuales y colectivos. Amar al prójimo como uno se ama a sí mismo permite que el prójimo y uno mismo participen juntos sin miedo ni odio en el diseño de su futuro común en una sociedad liberal democrática. Tal y como dijo un erudito talmúdico:

La inviolabilidad de la vida no es una función de origen nacional, de afiliación religiosa o estatus social. En ojos de Dios, el ciudadano más humilde es igual que la persona que ocupa el puesto más alto... «Al cielo y a la Tierra pongo por testigos de que, ya sea israelita o pagano, hombre o mujer, esclavo o sierva, el santo espíritu desciende sobre el ser humano únicamente en función de sus actos.»

El factor de bienvenida

Las sociedades democráticas liberales requieren personas bien informadas y entendidas para participar en discusiones políticas, para escuchar el punto de vista de los demás, para defender y enmendar su propio punto de vista cuando la razón y consideraciones más amplias sugieran hacerlo. Las sociedades democráticas liberales también necesitan ciudadanos capaces de participar en la economía, capaces de aprovechar las oportunidades que ofrece y capaces de definir nuevas oportunidades así como de fijar nuevas prioridades económicas.

Las escuelas religiosas pueden proporcionar estos servicios tan bien, y a veces incluso mejor, como lo hacen las escuelas públicas. Sin embargo, la educación es algo más que los servicios que proporciona una escuela a sus alumnos. Los ciudadanos de las sociedades democráticas liberales deben tener la libertad psicológica, así como la libertad política, para trasladarse desde una parte de su país a otra, y esta movilidad requiere que la educación sea concebida como algo disponible para sus hijos.

La disponibilidad no sólo requiere que exista una escuela en el lugar de nuevo asentamiento sino también que la escuela en cuestión sea un centro al que el niño pueda asistir sin ser discriminado y con unas ex-

pectativas razonables de ser admitido. Dada una población de gran movilidad, los ciudadanos de las sociedades liberales deben asegurar que todas las regiones del país tengan escuelas que puedan proporcionar una atmósfera hospitalaria para los niños de diversa procedencia.

Este requerimiento proporciona un problema especial en algunas sociedades. Una forma en la que se utiliza la religión (o se interpreta que se está utilizando) es como señal de bienvenida para los creyentes de una fe y como señal hostil para aquellos que no son miembros. Así la presencia de una escuela religiosa financiada públicamente de tan sólo una o dos confesiones puede servir como advertencia a aquellos pertenecientes a otras confesiones, de que vivirán tiempos difíciles en este lugar.

En sociedades con altas densidades de población, o en aquéllas que tienen posibilidades muy limitadas de movilidad, esto quizá no suponga un gran problema. Así, en Holanda, una nación pequeña y densamente poblada puede proporcionar muchos tipos diferentes de escuelas religiosas en un área pequeña. Si un alumno no se siente bienvenido en una de ellas, puede escoger asistir a otra. Esta aproximación funcionará según sea el sentido común de la población y su habilidad para desarrollar vías de cooperación entre confesiones religiosas.

Los países más grandes con áreas donde la población está dispersa pueden tener más dificultades con este tipo de organización. La gente en las sociedades liberales necesita ser libre para trasladarse allí donde la situación lo requiera o donde les apetezca, y cuando lo hacen deben tener la certeza de que sus hijos tendrán escuelas disponibles en las que no haya discriminación a causa de su raza, credo, color o religión. Además, necesitan tener la certeza de que las escuelas disponibles no agredirán la identidad religiosa o no-religiosa de sus hijos al exigirles que remoldeen sus vidas para conformar una cierta imagen de bondad. Los estudiantes gays no pueden aspirar a escuchar que amamos al pecador, sino que odiamos al pecado. A los estudiantes judíos y musulmanes se les debe permitir la veneración sin atosigarlos con la figura de Jesús en las aulas, los estudiantes católicos no deberían de tener que escuchar las enseñanzas que rechazan el estatus divino de Jesús o que afirman que creer en Jesús es una violación del Primer Mandamiento y los niños no creyentes no deberían estar expuestos al proselitismo o ser tratados como intrusos.

Cuando una comunidad tiene sólo unas pocas escuelas públicas, es importante que indiquen una bienvenida a cualquiera que pueda tener una razón para trasladarse a la comunidad, y esto es algo improbable cuando todas las escuelas transmiten un mensaje sectario. El hecho de que tales escuelas no generen una protesta significativa no es razón suficiente para apoyarlas ya que los posibles manifestantes quizá hayan entendido su presencia como un mensaje hostil. Esto puede ser difícil para algunos países que han estado dominados por una única tradición religiosa. Sin embargo, la pertenencia total requiere que las personas de diversas confesiones y los no creyentes sientan que el país entero, y no sólo algunas de sus partes, les pertenece.

Legitimidad, responsabilidad y coherencia

Una de las cuestiones críticas en el apoyo público a las escuelas religiosas conlleva la necesidad del desarrollo de la fraternidad entre grupos religiosos y no religiosos como vía para generar una cohesión social adecuada. Históricamente ésta ha sido una de las razones críticas por las que algunas naciones han dado prioridad a una u otra religión. Querían proporcionarle al ciudadano emergente el resultado y las lealtades de los ya asentados y se daba por hecho que conectar las escuelas públicas con un único programa religioso era una forma efectiva de conseguirlo.

A medida que las poblaciones globales incrementan su movilidad y que las afiliaciones religiosas se diversifican en una nación cualquiera, a medida que se hacen preguntas acerca de la hegemonía del grupo dominante, la conexión entre solidaridad nacional y compromiso religioso no puede darse por sentado, y a veces es un factor de trastorno entre grupos religiosos y étnicos. Reducir la conexión entre lealtad nacional y una única afiliación religiosa puede favorecer al vulgo más que propiciar una unión entre ambos.

Los niños pueden desarrollar la lealtad hacia el principio según el cual el Estado liberal permite a cada persona venerar a quien quiera y que podrán tener la tranquilidad de saber que no se favorecerá ninguna creencia por encima de la suya. Esto significa que cualquier apoyo estará condicionado a la promoción del excedente de lealtad que se requiere para

que las sociedades liberales, multi-religiosas sigan funcionando. Bajo determinadas circunstancias esto puede conseguirse mejor proporcionando apoyo a las escuelas religiosas. En otras circunstancias quizá se consiga denegándoles el apoyo.

Sin embargo, el excedente de lealtad de cada religión individual hacia el Estado proporciona una fuerte estructura jerárquica pero una débil estructura horizontal, y genera inestabilidad entre grupos. La coherencia requiere conexiones entre diferencias religiosas así como entre los miembros de cada religión y el Estado. Las escuelas públicas proporcionan este apoyo cuando confeccionan aulas con diversidad religiosa y proporcionan las condiciones para la formación de amistades entre fronteras religiosas (y no religiosas). Las escuelas religiosas quizá puedan proporcionar este apoyo de formas diferentes, por ejemplo al desarrollar contactos formales con escuelas pertenecientes a confesiones diferentes y alentando a los estudiantes para que participen en acontecimientos cívicos e inter-religiosos. Cuanto más se estimulen estos desarrollos, mayor será el argumento a favor del apoyo y financiación públicos.

9. Responsabilidad pública y transparencia

Si las escuelas religiosas han de ser soportadas por los fondos públicos, entonces deberían ser responsables ante un organismo público, y el problema entonces consiste en encontrar formas de conseguirlo sin sacrificar el carácter único de las diferentes orientaciones religiosas. Por lo menos existen tres formas para conseguir este objetivo. 1. Utilizar exámenes estandarizados en asignaturas clave para asegurar que los alumnos poseen los conocimientos mínimos pero evitando una supervisión directa de la enseñanza por parte de la comunidad. 2. Proporcionar fondos para apoyar y supervisar la parte secular de la educación a la vez que se exige a la congregación religiosa que apoye, libre de la supervisión del gobierno, la parte devota y sectaria de la educación. 3. Exigir a las escuelas participantes que incluyan a miembros del público general en su departamento de dirección. Estos departamentos podrán entonces fijar los criterios y decidir como deben supervisarse las escuelas.

Aunque no sean la panacea que los legisladores imaginan, en la medida en que los exámenes estandarizados proporcionan una guía orientativa para evaluar el éxito de una escuela en su preparación de los alumnos, lo cierto es que tienen una cierta utilidad limitada. No obstante, su utilidad debería calificarse en situaciones específicas en lo que se refiere a las escuelas religiosas. Por ejemplo, imaginemos una escuela que defiende que los exámenes estandarizados generan una competitividad enfermiza y enfrenta a alumnos entre sí de forma que se crean trastornos en la totalidad de la comunidad religiosa. Si una escuela de este estilo deseara mantenerse auto-suficiente y también quedar excluida de la evaluación por parte del Estado, entonces éste tendría la carga de mostrar la razones por las cuales no habría de hacerlo o bien proporcionar medios menos competitivos para medir el rendimiento del alumno. Si el caso fuera, sin embargo, que la escuela deseara beneficiarse del apoyo de los fondos públicos debería desarrollar, para conseguir la aprobación del Estado, métodos alternativos de evaluación. Por ejemplo, la escuela podría abrirse a los miembros de la comunidad, a la instrucción a través de aulas-cinta de vídeo y al desarrollo de métodos no intrusivos que evalúen el rendimiento de los alumnos. Aunque los exámenes estandarizados son cada vez más habituales a medida que los Estados ejercen un mayor control sobre las escuelas, nos dan muy poca información sobre el clima de la escuela, sobre sus méritos o desmerecimientos y no pueden revelar gran cosa sobre la autonomía y el crecimiento, o sobre la igualdad y el respeto entre diferencias de grupo.

La segunda posibilidad —apoyar sólo la parte de la educación dentro de la escuela religiosa que tiene un objetivo secular— presenta problemas similares. Para muchas escuelas confesionales no es posible separar lo devoto de lo secular porque el clima global de la escuela está orientado hacia el fomento del compromiso con una fe específica. Así, cuando los niños estudian matemáticas, lo hacen en un aula que tiene un gran crucifijo colgado de la pared o frente a un profesor ataviado con una kipá, o bien con los niños separados de las niñas siguiendo ciertas tradiciones ortodoxas. Las lecciones de inglés pueden girar en torno a virtudes religiosas, y la enseñanza de las ciencias sociales puede enfatizar la importancia de ciertos héroes religiosos, mientras que gran parte

del discurso que se presupone asume cierta orientación religiosa tal y como muestra el siguiente ejemplo de una escuela católica en Irlanda.

Envié a mi hijo de cuatro años de edad a la escuela local durante un año. Desafortunadamente, recaía sobre mí la responsabilidad de sacarlo de la escuela durante la clase diaria de «religión» (a la cual ella no quería que su hijo asistiera y cuya exención está permitida por la ley). Esto comportaba que alguien tenía que ir a la escuela diariamente al mediodía para sacarlo... Y cuando ocurrió que se organizaban viajes a la iglesia, lo cual sucedía en un horario externo al tiempo lectivo de la clase de religión, no se me informaba.

Las escuelas religiosas conllevan ciertas expectativas. Sientan las premisas a partir de las cuales se desarrollan otras discusiones. Pongamos un ejemplo:

Un sacerdote entró en la clase de mi hijo y dijo: «Supongo que todos van a ser confirmados». En ese momento algunos alumnos señalaron bromeando a mi hijo, diciendo que él no era religioso. El sacerdote le preguntó por qué no le iban a confirmar. Mi hijo dijo que él no hacía religión. «¿Por qué no?» preguntó el sacerdote. «No es un asunto de su incumbencia y no quiero responder a más preguntas». Hubo un largo y frío silencio.

La tarea difícil es proporcionar un sistema de soporte y de responsabilidades en el cual la mecánica interna de la escuela pueda mantener su carácter religioso de forma que no discrimine sutilmente contra aquellos que, sea cual sea la razón, deseen asistir a la escuela, sin compartir su orientación religiosa.

La tercera posibilidad requeriría que las escuelas recibiesen fondos del Estado para incluir en su directiva a miembros escogidos por una mayor comunidad nacional que representen los intereses del público mayoritario y que sirvan para mediar entre los requerimientos religiosos y democráticos. Los miembros externos de la directiva pueden ser los responsables de supervisar sólo los cursos académicos mientras que los cursos religiosos serían terreno exclusivo de los miembros profesionales de la directiva. Aquí también existen riesgos ya que todo dependería en gran medida de la calidad y de la orientación de los inte-

grantes de la directiva, y de su habilidad para definir la línea entre lo religioso y lo académico de forma clara. Las clases de religión continuarían siendo opacas y además, podrían generarse problemas si se filtrasen conflictos externos hacia el interior de la escuela o si existiesen problemas internos que se difundieran por la comunidad. Aún así, esta aproximación facilita más posibilidades de transparencia a la vez que permite el crecimiento del programa religioso.

10. Transparencia

He comentado algunas de las condiciones que pueden hacer que el apoyo estatal a las escuelas religiosas sea aceptable. Cada una de estas posibilidades requiere, sin embargo, que se permita que algunos aspectos de la educación religiosa continúen en la opacidad, ocultos de la visión del público. La falta de transparencia es una razón para tener una visión sesgada a favor de las escuelas públicas no religiosas. Por ejemplo, los Estados liberales democráticos tienen que calibrar cualquier beneficio fiscal que pudieran conceder a los padres partidarios de las escuelas religiosas contrastándolo con el daño potencial que pudiese causar a la enseñanza pública.

Mi argumentación a favor de las escuelas públicas no supone que simplemente porque una escuela esté financiada por el Estado y deba responder ante el Estado, esté sirviendo a la democracia. Demasiadas veces ocurre lo contrario. Tan sólo supone que los valores básicos de autonomía, igualdad y fraternidad son componentes esenciales en la evaluación de tales escuelas y que éstas están obligadas a mostrar un rendimiento transparente para el público mayoritario. Cuando una escuela pública fracasa considerablemente en alcanzar el ideal, su rendimiento se somete a debate y deliberación. La transparencia de las escuelas públicas permite que haya una sanción pública cuando fracasan en promover los ideales democráticos más básicos, y la retórica puede proporcionar las normas para re-examinar el rendimiento.

La falta de transparencia pública en muchas escuelas religiosas retrasa su argumento a favor del apoyo público. La autonomía se ve amenazada

cuando se distorsiona la ciencia para que encaje con la doctrina religiosa. La igualdad se debilita cuando una escuela degrada el estatus de las mujeres o de los homosexuales, y la fraternidad se fractura cuando a los alumnos se les enseña que su propia religión es la única verdadera y que todas las demás son falsas.

Dado que las escuelas son instituciones complejas, se requiere transparencia a diferentes niveles. El contenido de la enseñanza es el más obvio y también el más fácil de proporcionar. Aquí la transparencia sólo requiere un análisis de los textos empleados en la clase y un examen para poder determinar la medida en la que el contenido objetivo ha sido absorbido por los alumnos. Muchos teóricos conservadores creen que la transparencia se obtiene cuando se publican los resultados de los exámenes conseguidos por una escuela. Sin embargo, la autonomía y la igualdad son rasgos del carácter más que del contenido de la mente, que se transmiten tanto a través de la pedagogía como a través del contenido.

Aunque la transparencia del contenido sólo requiera la inspección de libros de texto y comunicar los resultados obtenidos por los alumnos en exámenes estandarizados, existen otros tres aspectos de la educación que son críticos para la comprensión de la trascendencia que una escuela otorga al desarrollo de la autonomía, la igualdad y la fraternidad. Éstos son los siguientes: la pedagogía del profesor, el clima del aula y la cultura de la escuela.

Transparencia y pedagogía

La pedagogía son los medios a través de los cuales se transmite el contenido de la enseñanza. Un «mismo» hecho puede ser relatado o descubierto. La fórmula de multiplicar $10 \times 10 = 100$ puede ser enseñada de forma que cada vez que un alumno la oiga, responda «100» tal y como lo haría un loro, pero también puede ser explicada de forma que cuando el alumno escuche por primera vez 10×11 sea capaz de proseguir porque ha aprendido lo que significa multiplicar. La pedagogía es importante no sólo por lo que se refiere a la entrega suficiente del contenido. También es importante porque la naturaleza misma del contenido cambia dependiendo de la pedagogía. Esto sucede porque además de transmi-

tir un contenido directo —por ejemplo, $10 \times 10 = 100$ —, la pedagogía también transmite un contenido indirecto sobre la naturaleza del aprendizaje y del conocimiento. Aunque la práctica juega un papel importante en la educación, los profesores que emplean únicamente los ejercicios de repetición que requieren la simple memorización por parte de los alumnos están comunicándoles indirectamente que el conocimiento es un sistema cerrado y que el aprendizaje es una materia cuyo papel es fútil. En cambio, los profesores que fomentan la investigación y la experimentación comunican que el conocimiento tiene un final abierto y que el aprendizaje implica iniciativa, especulación y una cautelosa observación. De ahí que la transparencia de la pedagogía requiera contacto con el profesor y el aula. Que el texto comente la autonomía y la igualdad supone ciertamente una ayuda pero si los estudiantes no tienen las oportunidades para realizar elecciones aproximadas, si están constantemente entrenados y examinados para responder con una «respuesta correcta» excluyendo formas más activas de investigación, entonces la escuela no está formando a los alumnos para que sean autónomos.

Transparencia y el clima del aula

Además del contenido y de la pedagogía, cada aula tiene un cierto tipo de clima que tiñe el proceso de transmisión de cierta forma. El clima de un aula incluye las condiciones de fondo en el cual se incrusta la enseñanza y que moldea el sentido de trascendencia e identidad de los alumnos. Cuando el profesor agrupa a todos los niños en un extremo del aula y a todas las niñas en el otro extremo para realizar una competición de ortografía, la enseñanza se entrega en un clima de género, y los alumnos aprenden que su identidad como niño o niña es un factor trascendente en el rendimiento académico. Un clima puede ser competitivo o de cooperación, puede ser paciente o impaciente, parcial o imparcial, entre otros. Viene marcado por rasgos tales como la forma en la que se agrupan alumnos con diferentes niveles de habilidad —homogéneamente o heterogéneamente, por el tiempo que el profesor dedica a diferentes tipos de alumnos, si alienta a los alumnos tímidos a que hablen, si los niños tienen un trato de favor frente a las niñas. Cuales son los alumnos a los que se les permite vagar, o interrumpir y a cuales no. Puede estar

fijado a través de actos informales de estudiantes y profesores como sucedió cuando un profesor fundamentalista en una escuela cristiana trajo una tira cómica que mostraba un paraíso unitario al que accedían Hitler y Darwin. Cada uno de estos factores influye en el tipo de valores que se transmiten y determina quién los recibe y cómo lo hace. Tal y como sucede con la pedagogía, el clima de la escuela no es transparente a distancia, sino que requiere la observación del aula para su discernimiento.

Transparencia y cultura de la escuela

Aparte del contenido, la pedagogía y el clima del aula, las escuelas tienen una cultura distintiva en la cual los patrones presupuestos y auto-sostenibles de significado e interacción personal impregnan el entorno en el interior y exterior de las aulas. Los elementos de una cultura a veces pueden ser observados con claridad en la política y actos oficiales de la escuela. Una escuela católica despide a una profesora embarazada porque su pareja es una mujer y la escuela tiene una política contra las relaciones lesbianas. Sin embargo, puede ser bastante sutil, transmitido a través de actos que se ignoran. Por ejemplo, en tono de broma un niño llama a otro marica, justo en el momento en el que un alumno gay oye el comentario burlesco dándoles la espalda avergonzado y un profesor que presencia la escena sonríe en silencio. Quizá sea la cultura de una escuela, más que el contenido y la pedagogía de la enseñanza o el clima de un aula, el elemento de mayor opacidad y el más difícil de tratar desde el interior. Dado que cada alumno y cada profesor experimenta la cultura, es el transmisor de valores más penetrante, y tendrá la influencia más duradera en la medida en la que la autonomía, la igualdad y la fraternidad sean transmitidas con efectividad dentro de la escuela. Porque la cultura es en gran medida una característica que se presupone en una escuela, sin que existan sanciones internas para castigar a los infractores.

La transparencia total requiere que estos cuatro aspectos del sistema escolar estén disponibles para ser examinados por el público en formas que van más allá del análisis superficial de libros de texto y la comunicación de los resultados obtenidos en exámenes.

11. Participación del Estado en la educación religiosa

Los Estados democráticos pueden preferir no exigir los requerimientos de transparencia total y correr riesgos con el funcionamiento de escuelas anti-liberales, pero no financiadas, como precio que debe pagar el liberalismo para obtener pluralidad. Pero este precio no puede ser demasiado caro y, como mínimo, el Estado debe exigir que los alumnos estén expuestos académicamente a las ideas básicas de la ciencia y a los principios básicos de la democracia. En nombre de la pluralidad, el Estado puede permitir que una escuela se abstenga de respaldar estas ideas, pero los estudiantes deben estar familiarizados con estos conceptos y con el papel que juegan en la sociedad. Para las escuelas no financiadas la transparencia del contenido en asignaturas académicas quizá sea suficiente para obtener la aprobación del Estado.

En este caso, el Estado fijaría unos niveles mínimos académicos para las escuelas religiosas en lo referente al tamaño de la clase, la seguridad y las asignaturas básicas como las matemáticas y la lectura. En cursos más avanzados se exigiría a los estudiantes que comprendiesen la constitución básica, los documentos fundadores o leyes de la sociedad y que comprendiesen también las consecuencias que acarrea su incumplimiento. El control estatal tan sólo se pondría en marcha cuando hubiese evidencia de que se estuvieran violando los derechos básicos de los niños, o cuando existiesen razones para creer que la educación no está preparando adecuadamente a los niños para que lleven algún tipo razonable, aunque sea irreflexiva, de forma de vida.

No existiría ninguna orden para que las escuelas enseñaran a los niños a pensar por sí mismos de forma que les condujera a cuestionar los valores de la comunidad. Tampoco se les exigiría que los niños oyeran que los otros grupos son iguales al suyo. Lo que sí se exigiría, sin embargo, es que aprendieran a respetar los derechos políticos básicos de los demás y a cumplir la ley. La ventaja de esta aproximación es que en realidad sirve para optimizar el pluralismo, aunque lo haga renunciando a la necesidad de transmitir algunos valores críticos para la democracia.

Estas exenciones serían, con suerte, pocas y mantenerlas al mínimo requiere que se favorezcan las escuelas estatales de religiosidad diversa,

responsables ante el público como condición para mantener y abarcar el clima democrático. Por ejemplo, de manera similar a lo que sucede con la gente que no tiene hijos, de quienes se espera que contribuyan a financiar el sistema público educativo, de los padres que envían a sus hijos a escuelas exclusivamente religiosas se espera que paguen los impuestos de la escuela pública a la vez que afrontan la carga que supone la escolarización de sus propios hijos. Sea cual sea el método apropiado, el Estado tiene la importante obligación de mantener el ideal de la escuela pública y esto supone que las escuelas religiosas y privadas tienen la carga de demostrar el porqué se autorizan exenciones.

12. Resumen de la argumentación: mercados, educación y escuelas religiosas

Éste es un buen momento para resumir la argumentación antes de concluir. La idea de que las escuelas no son simplemente otra mercancía más y la visión según la cuál los padres tienen igual derecho al apoyo del Estado para la enseñanza a tiempo completo de su elección son equivocadas. En primer lugar, la educación no es, en contra de lo que argumentan algunos economistas, una mercancía a ser comprada y vendida sin respetar los beneficios específicos de la educación. Éstos son la autonomía y la igualdad.

En segundo lugar, el derecho a educar a su propio hijo no autoriza a los padres a ser los educadores exclusivos de los niños, y el Estado tiene el deber de enseñar valores que son críticos para el desarrollo de las democracias liberales, de pluralidad religiosa. Dada esta obligación, el Estado tiene también un interés en la educación del niño y puede y debería priorizar legítimamente a la educación pública por encima de la educación privada y religiosa. Ello no significa que el Estado liberal pueda o deba negar a los padres que lo deseen la oportunidad de educar a sus hijos en escuelas religiosas. En efecto, el derecho de los padres a educar a sus propios hijos les da un presunto derecho de educarlos en escuelas religiosas a tiempo completo.

Sí significa, sin embargo, que el Estado liberal puede proporcionar incentivos para los padres que escojan las escuelas públicas por encima

de las religiosas, y que bajo ciertas condiciones limitadas puede restringir las actividades de las escuelas religiosas de tiempo completo. De ahí que el razonamiento de mercado sea insuficiente para establecer un derecho parental a recibir el apoyo del Estado para una educación religiosa.

La preferencia de un padre por una educación religiosa para su hijo se circunscribe tanto por el interés en la autonomía del niño como el interés en la igualdad del Estado liberal democrático. Aunque el Estado tenga la obligación de tratar a todas las religiones con el mismo respeto, tiene otro deber que consiste en discriminar a favor de las escuelas que tienen el interés transparente de promover la autonomía, la igualdad y la fraternidad.

A causa de su compromiso legal con la transparencia, las escuelas públicas son el modelo para el estatus de privilegiado, pero no tienen porque ser las únicas escuelas que enseñen estos ideales. Si el Estado proporciona apoyo para las escuelas religiosas, no puede discriminar a favor de un tipo de escuela religiosa sobre otra simplemente basándose en factores confesionales. Las escuelas cristianas no pueden favorecerse por encima de las escuelas musulmanas o judías. Sin embargo, si decidiera dar apoyo a escuelas religiosas el Estado debe discriminar a favor de aquéllas que promuevan de forma transparente la autonomía, la igualdad y la fraternidad y en contra de aquéllas que no lo hagan.

Una implicación de esta visión es que cuanto más se acerque la educación a la participación a tiempo parcial de los padres o de sus tutores designados, más se aproximará al estatus de derecho ilimitado. Cuanto más se acerque hacia la escolarización a tiempo completo, más se limitará apropiadamente por la obligación del Estado de proteger los intereses de la autonomía, la igualdad y la fraternidad, y cuántos más fondos se destinen a las escuelas religiosas, mayor será la obligación del Estado a supervisar a la escuela en su promoción de la autonomía, la igualdad y la fraternidad.

Las prácticas educativas en las democracias liberales también deben ser evaluadas según sean un modo apropiado y efectivo de reproducir los entendimientos inter-subjetivos y las prácticas institucionales que se necesitan para sostener una sociedad liberal, democrática en la cual se permitirá que florezca una pluralidad de diferentes concepciones del

bien. Los educadores que representan los intereses de una sociedad de este tipo no sólo deben preocuparse por la futura autonomía del niño, sino también en producir el tipo de entendimiento social en el cual los futuros adultos puedan desarrollar las habilidades políticas requeridas para mantener una autonomía de niveles aceptables para todos.

Muchas escuelas religiosas comparten una preocupación por el desarrollo de individuos autónomos y por mantener las estructuras políticas a través de las cuales se cultiva la autonomía. Cuando estas escuelas fracasan en producir adultos razonablemente autónomos, significa que, al igual que las escuelas públicas no-religiosas, han fracasado en sus propias condiciones. Por otra parte, existen escuelas públicas que fracasan en promover la autonomía de forma adecuada o en cultivar una consideración por el tipo de instituciones políticas y culturales a través de las cuales puede florecer la autonomía. También en estos casos han fracasado en sus propias condiciones.

Algunas escuelas de la Iglesia no tienen como objetivo la preparación de ciudadanos democráticos, y no les preocuparía que fueran tachadas de no-democráticas. Sin embargo, para las escuelas públicas este calificativo, si significase que están fracasando en su intento de proporcionar una educación adecuada para la vida en democracia, sería una crítica mal-dita. Ser una escuela pública implica la idea de que se trata de un lugar en el cual uno debería adquirir las habilidades y actitudes necesarias para convivir en una democracia. Una escuela pública debe aspirar a reproducir un público. Ésta no es una idea que se extraiga de las «escuelas religiosas», como tales, aunque haya escuelas religiosas que lo adopten como un importante objetivo a conseguir.

La parcialidad a favor de una educación pública no significa que toda la educación debería ser pública y secular. Sí supone, sin embargo, que el Estado liberal tiene que promover unos intereses educativos y que, a causa de la transparencia de la educación pública, esos intereses son más fáciles de supervisar en las escuelas públicas que en las privadas o religiosas. El hecho de que el apoyo a las escuelas religiosas no sea un derecho que vaya ligado al derecho a educar, no significa que no pueda ser justificado en base a otras razones o que algunos Estados quieran conceder a los padres las oportunidades para proporcionar una educación

religiosa a sus hijos. Lo que sí significa es que esas oportunidades, ya sean financiadas por el Estado o no, han de ser justificadas en relación a los intereses a largo plazo de las democracias liberales de pluralidad religiosa.

14. Posible resolución

Parte del problema surge debido a la forma en la que seguimos conceptualizando lo público y lo privado como si fueran dos espacios completamente separados por una robusta frontera entre ellos. Así, en un lado tenemos las escuelas públicas, financiadas con fondos públicos, con administradores responsables ante una organización elegida y con una financiación que dependa de la voluntad del electorado. Al otro lado de la frontera se sitúan las escuelas privadas, muchas de las cuales son religiosas, en cuyo caso el Estado tan sólo juega un papel mínimo de supervisión. En este caso sólo deben cumplirse requerimientos mínimos académicos y de seguridad, más allá de los cuales se permite que las escuelas tracen su propio camino. El requisito mismo del liberalismo que consiste en maximizar la esfera de tolerancia implica minimizar la intervención del Estado en la educación religiosa.

Allí donde el Estado considere deseable promover el pluralismo proporcionando apoyo a escuelas religiosas de tiempo completo, las escuelas que quisieran participar tendrían que someterse a una supervisión más estricta por parte del Estado. Por ejemplo, los Estados podrían desarrollar organismos públicos que supervisarán la materia de las asignaturas y que llevarán a cabo inspecciones *in situ* que garantizarán que los valores de autonomía, igualdad y fraternidad se reflejan en todos los niveles de la experiencia escolar. A las escuelas que participasen se les podría brindar la oportunidad de designar, quizá con un sistema de rotaciones, una minoría del organismo supervisor mientras que el resto sería designado por representantes elegidos por la mayoría de la ciudadanía. Las escuelas que decidiesen participar recibirían entonces un cierto grado de apoyo estatal y se entendería que tendrían el permiso para expresar su identidad religiosa y promover una cultura confesio-

nal siempre de forma no discriminatoria. El organismo podría proporcionar ciertos incentivos para que se mantuviera un profesorado de religiosidad plural, pero en los casos en los que las escuelas religiosas reciban financiación, las escuelas participantes deberían poder contratar a personas en la enseñanza de asignaturas relevantes, incluyendo Historia, que promuevan una orientación religiosa dada. Sin embargo, para mantener el apoyo público a las escuelas se les exigiría que fomentasen las solicitudes de inscripción de estudiantes pertenecientes a otras orientaciones religiosas y no religiosas, para proporcionar un clima de bienvenida y contratar a profesores para asignaturas no religiosas bajo el criterio de su competencia en la materia, permitiendo que no sean hostiles hacia la orientación religiosa del grupo. La instrucción religiosa y las actividades confesionales estarían soportadas por la propia confesión.

Las escuelas que no quisieran participar en dicho programa estarían sujetas a requerimientos de certificación mínima, no recibirían apoyo alguno por parte del Estado. Se les permitiría mantener consejos de dirección independientes siempre y cuando los alumnos mostraran evidencia de suficientes conocimientos objetivos y las habilidades para emitir juicios informados sobre sus vidas. La diferencia entre las escuelas financiadas y las no financiadas sería en gran medida una diferencia en la prueba de carga. Para mantener su apoyo, se esperaría de las escuelas religiosas que demostraran que sirven para promover la democracia y la autonomía, y existirían mecanismos de supervisión para garantizar que así lo hacen. Para poder clausurar una escuela no financiada el Estado tendría la carga de prueba de tener que demostrar que dicha escuela promueve activamente ideas y prácticas anti-democráticas.

15. Conclusión

La preferencia de unos padres por una educación religiosa para su hijo está limitada tanto por el interés de autonomía del hijo como por el interés de igualdad del Estado liberal democrático. Aunque el Estado tenga la obligación de tratar a todas las religiones con igual respeto, tiene otra obligación que consiste en discriminar en beneficio de las escuelas

que tengan un interés transparente en la promoción de la autonomía, la igualdad y la fraternidad. A causa de su transparencia inherente, las escuelas públicas son el paradigma del estatus favorecido, pero no tienen porqué ser las únicas escuelas que promuevan estos ideales. El derecho a educar a un hijo en una sociedad liberal se concibe mejor como un derecho respetado por el Estado y concedido a los padres bajo ciertas restricciones de autonomía, igualdad y fraternidad y no como un derecho que los padres poseen de forma absoluta o inviolable. Al Estado no se le permite discriminar en beneficio de una religión por encima de otra en lo que a culto se refiere, pero debe discriminar a favor de las escuelas públicas y puede discriminar a favor de aquellas escuelas religiosas que promuevan, de forma transparente, la autonomía, la igualdad y la fraternidad en detrimento de aquellas escuelas religiosas que no lo hagan.