

REVISTA IBERO— —AMERICANA

de Educación

de Educação



Organización
de Estados
Iberoamericanos

para la Educación,
la Ciencia
y la Cultura

NÚMERO 23

Monográfico: ¿Equidad en la Educación? / *Eqüidade na Educação?*

Mayo - Agosto 2000 / Maio - Agosto 2000

TÍTULO: Reforma y desigualdad educativa en América Latina

AUTOR: José Rivero

REFORMA Y DESIGUALDAD EDUCATIVA EN AMÉRICA LATINA¹

José Rivero H. (*)

SÍNTESIS: Desde su dilatada y rica experiencia de comprometido observador de los procesos educativos en América Latina, José Rivero pone en evidencia una realidad que, aunque objeto de preocupaciones políticas, sociales y económicas, se revela con un abrumador y pertinaz componente de injusticia social que pone en entredicho la viabilidad de los proyectos de desarrollo de esas sociedades.

El análisis de los factores externos a los sistemas educativos que se encuentran en el origen de las desigualdades educativas; el papel que las reformas educativas de la última parte del siglo XX ha tenido en la búsqueda de la equidad; y los logros, insuficiencias y fracasos resultado de ese intento, son los elementos sobre los que se desarrolla esta esclarecedora lectura de la situación educativa latinoamericana.

SÍNTESE: Desde a sua dilatada e rica experiência de comprometido observador dos processos educativos na América Latina, José Rivero põe em evidência uma realidade que, embora objeto de preocupações políticas, sociais e econômicas, revela-se com um opressor e pertinaz componente de injustiça social que põe em entredito a viabilidade dos projectos de desenvolvimento destas sociedades.

A análise dos fatores externos aos sistemas educativos que se encontram na origem das desigualdades educativas; o papel que as reformas educativas da última parte do século XX; tiveram na procura da equidade; e as conquistas, insuficiências e fracassos resultado dessa tentativa, são os elementos sobre os quais se desenvolve esta esclarecedora leitura da situação educativa latino-americana.

103

¹ Este trabajo, escrito para la *Revista Iberoamericana de Educación* de la OEI, se desarrolla considerando elementos expuestos por el autor en su obra *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*. Editorial Miño y Dávila. Madrid, 1999.

(*) José Rivero H. es educador y actualmente trabaja como especialista de la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XX, los países latinoamericanos han sufrido constantes cambios en las concepciones y estrategias de sus sistemas educacionales. Las sucesivas y diferentes propuestas de reforma, impulsadas sobre todo a partir de los 60', han tenido como características haber abarcado casi todos los aspectos susceptibles de ser transformados en los sistemas educacionales y de haber sido determinadas, con frecuencia, por factores externos.

Los escasos resultados de dichos cambios y el escepticismo generado acerca de las posibilidades reales de modificar el funcionamiento de la administración de los sistemas educacionales contrastan con los actuales consensos, que otorgan importancia prioritaria a la educación y al conocimiento como factores centrales del desarrollo y de la competitividad de nuestros países, así como con la convicción —explícita desde los 90' en ciertos sectores de la tecnocracia institucional nacional e internacional— de que habría nuevos elementos estratégicos que harían el cambio educativo más urgente y factible.

En la década pasada el discurso de la globalización y el dominio de la lógica del mercado han influido en la vigencia de *la retórica del capital humano*. En un escenario hipotético, sin conflictos ideológicos ni utopías significativas, y caracterizado por la lucha de fuerzas y capacidades por el progreso material mediante las competencias en los mercados, se asigna a la escuela «el papel de habilitar a los individuos para que obtuvieran ingresos compatibles con un nivel de vida 'civilizado', de modo que el resultado agregado de la suma de esas conductas fuese economías local e internacionalmente sostenibles». Hay dos elementos que llaman poderosamente la atención de esta nueva retórica: la eliminación de la movilidad social como objetivo y la propuesta de subordinar los procesos educativos a las necesidades económicas ².

Este cambio de perspectiva está asociado a nuevos enfoques acerca del crecimiento económico. Se reconoce como particularmente decisiva la reformulación que hace Robert Lucas del modelo neoclásico

² Ver RATINOFF, Luis: «La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas». En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, 3º y 4º trimestre. México, D.F., 1994.

de explicación del crecimiento económico, incorporando explícitamente la calidad y la preparación de la gente en la economía³.

La convicción de que la educación progresó mucho más lentamente en América Latina que en el resto del mundo y de que era necesario aproximarse a Asia —donde la fuerza laboral tiene un promedio de nueve años de educación contra apenas cinco en América Latina—, ha sido uno de los estímulos principales de este cambio educativo.

Los organismos de financiamiento internacional, particularmente el Banco Mundial, han sido y son determinantes para que la relación costo-beneficio y la tasa de retorno influyan en la definición de las prioridades de inversión por niveles educativos y para que los criterios de calidad sean asociados a las competencias y a los rendimientos. Eso también ha influido para que hoy sea objetivo prioritario la reducción del papel del Estado en la toma de decisiones, la descentralización con instituciones escolares autónomas responsabilizadas por resultados y, en varios casos, el aliento de políticas de privatización⁴.

2. EL SENTIDO Y LAS CARACTERÍSTICAS DEL ACTUAL CAMBIO EDUCATIVO

105

Las nuevas políticas educativas tienen relación con un punto de partida inédito para la región: el notable crecimiento de las tasas de escolaridad en todos los niveles del sistema educativo y la no-correspondencia entre dicho aumento de oportunidades de acceso a la escolaridad con los deficientes resultados de aprendizaje obtenidos.

Los cambios en la economía mundial y regional a fines de los 70' e inicios de los 80' generaron exigencias que afectaron a la educa-

³ Artículo «On the Mechanics of Economic Development», publicado por Robert Lucas en *Journal of Monetary Economics*, el 22 de junio de 1988. (Ver SCHIEFELEBIN, E. y TEDESCO, J. C. *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Ediciones Santillana S.A., Aula XXI. Buenos Aires, 1995).

⁴ TORRES, Rosa M.: «¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial». Instituto Fronesis. Ponencias. Quito, Ecuador, 1995, y MCGINN, Noel «¿Podrá la educación pública sobreponerse a la amenaza de las organizaciones supranacionales?». En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, 3º y 4º trimestres. México, D.F., 1994.

ción. La gran contradicción que se vivió en muchos países fue la coexistencia del aliento al crecimiento de la matrícula escolar con una decidida política orientada a la reducción de los gastos públicos, incluidos los correspondientes a la educación. El milagro de obtener una educación de calidad con costos menores tampoco se produjo en América Latina.

Una tesis central que diferencia los requerimientos del actual cambio educativo de los de la educación anterior, es que antes se trataba de formar personas con conocimientos que sirvieran para toda la vida y ahora se buscan mecanismos flexibles que permitan a las personas aprender permanentemente. Antes se dio demasiada importancia a lo que se enseñaba; hoy se trata de descubrir qué tipo de profesionales y de ciudadanos necesita una sociedad.

Las principales recomendaciones de las reuniones de Ministros de Educación en el marco del Proyecto Principal de Educación⁵, celebrado en Jomtien en 1990, y el posterior Informe de la Comisión Internacional sobre Educación para el siglo XXI, son referencia constante en los actuales procesos de cambio educacional. La satisfacción de necesidades de aprendizaje básico demandante de una «visión ampliada» que vaya más allá de los recursos actuales, de las estructuras institucionales y de los planes de estudio, tomando como base lo mejor de las prácticas en uso y la necesidad de incorporar a todos los niños, jóvenes y adultos —prioritariamente a los de situación precaria—, solicitadas por la Declaración Educación para Todos de Jomtien, y las propuestas de la Comisión Delors: construcción de una «sociedad educativa» asumiendo el concepto de educación durante toda la vida con sus ventajas de flexibilidad, diversidad y accesibilidad en el tiempo y el espacio, y basando el accionar educativo presente y futuro en el aprender a ser, a hacer, a conocer y a convivir, son parte importante del actual escenario educativo.

Desde inicios de los 90' las reformas tuvieron por objeto acrecentar los recursos destinados a la educación provenientes de fuentes nacionales, uniendo las de carácter público con las privadas y mejorando la calidad de la educación a través de una serie de medidas como componentes de este cambio: transformaciones curriculares, au-

⁵ Particularmente las correspondientes a la reunión Promedlac IV de Quito (1991) así como las de Guatemala (1989), Santiago de Chile (1993) y Kingston (1996).

mento del número de horas escolares, renovación de materiales e incursión de tecnologías modernas como la computación en centros educativos, con énfasis en la formación docente e introducción de mecanismos de evaluación. Los cambios en la gestión de la educación reforzando la descentralización, tratando de llegar con ella hasta el propio centro educativo —mayores atribuciones de responsabilidad por las escuelas a los usuarios y a los docentes a cargo de la educación local— y alentando la desconcentración de las decisiones, están asociados a esfuerzos por reducir el gasto del gobierno en educación, disminuyendo la escala burocrática central y trasladando funciones a unidades municipales, departamentales, provinciales o de los estados, según sea el contexto nacional.

La hipótesis de que la educación es una fuente mayor de equidad social ha sido otra de las principales motivaciones de estas reformas.

El desarrollo de estrategias pedagógicas acordes con las transformaciones propuestas, el establecimiento de mecanismos jurídicos que posibiliten la reestructuración parcial o en algunos casos total de los sistemas educativos, el aumento en la asignación de recursos y la opción por préstamos internacionales para poner en marcha y sostener estos procesos, son otras de las características del actual cambio educativo. Han sido reconocidas como condiciones indispensables para el éxito de estas reformas el logro de acuerdos nacionales, asumir la educación como política de Estado trascendiendo las reformas correspondientes a períodos gubernamentales, así como la voluntad política que las fundamente y las haga posibles.

Es difícil clasificar las distintas reformas por estos énfasis. Todas ellas, por lo menos en sus propósitos, «se dijeron encaminadas a elevar de manera significativa la calidad de la educación a un costo público inferior»⁶. El conjunto de sus iniciativas plantea nuevas estrategias para superar constantes crisis sociales, con la educación en medio de ellas, y de estar en sintonía con las nuevas circunstancias internacionales. Su universo evidencia, sin duda, una mayor voluntad y una mayor conciencia pública sobre la necesidad y la importancia de una educación calificada «para todos» en toda estrategia de desarrollo.

⁶ CARNOY, Martín y DE MOURA CASTRO, Claudio: «Como anda a reforma da educação na América Latina». Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1997.

3. LA CONTRADICCIÓN LATINOAMERICANA: MACROECONOMÍA EXITOSA E IMPACTOS EN MATERIA DE POBREZA Y DESEMPLEO

A principios del siglo XXI diversos diarios del mundo dieron cuenta de que el Fondo Monetario Internacional anunciaba que, tras los efectos de la crisis asiática iniciada en 1997 en los países latinoamericanos, el crecimiento de la región en el 99 sería nulo, pero que la expansión económica regional llegaría al 4% durante el 2000.

Según los balances de lo ocurrido hasta 1997, América Latina logró un crecimiento del 5% durante ese año, superando la tasa del 3,6% del año anterior. Ese crecimiento económico regional llegó a ser equiparado con el alcanzado en 1994, el más elevado desde antes de la crisis de la deuda externa de los años 80'. La inflación promedio bajó a un 12%, con una tasa media del 9,5%, el nivel más bajo en décadas y en evidente contraste con las anteriores tasas regionales, superiores al 100%. Dicho informe señalaba, asimismo, que la situación fiscal había mejorado considerablemente en la región; la mayoría de los países presentaba déficit fiscales inferiores al 3% del producto interno bruto (PIB), correspondiendo así a las condiciones de disciplina fiscal fijadas por la Unión Europea en el Tratado de Maastricht⁷.

Estos indudables avances macroeconómicos se dieron junto con la construcción de sistemas representativos de gobierno elegidos por votaciones universales y periódicas⁸.

Los notorios logros en el ordenamiento económico y en las cifras macroeconómicas señaladas, llegaron a generar reiteradas expresiones de optimismo por el presente y el futuro en gobiernos de la región y en organismos de regulación económica y de financiamiento internacional.

Sin embargo, una década después de aplicar las recetas de la desregulación y de la privatización, las desigualdades sociales han crecido a ritmos tan alarmantes que la pobreza y el desempleo crecientes son considerados principales factores de riesgo para los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

⁷ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: «Informe del progreso económico y social de América Latina», Washington DC, 1997.

⁸ A los elementos anteriores habría que añadir esfuerzos en materia de integración regional, cuya mejor expresión ha sido la construcción del MERCOSUR y los progresos en materia de descentralización en áreas como provisión de servicios sociales y administración fiscal e impositiva.

Las cifras de la CEPAL son elocuentes: en términos absolutos, el número de habitantes latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza asciende a 210 millones, algo nunca registrado antes. Si bien la incidencia de la pobreza disminuyó en promedio del 41% al 39% del total de hogares durante el primer quinquenio de la década de los 90', este avance ha sido insuficiente para contrarrestar el incremento de la pobreza sufrido en el decenio de los 80' (del 35% al 41%)⁹.

En América Latina la división de la sociedad se da en proporciones extremadamente graves: el 10% más rico ha incrementado sus ingresos treinta veces más que los más pobres en la escala social. Las cifras de la CEPAL indican que el 46% de la población no está en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones —el 22% de la población— se encuentra en situación de extrema pobreza¹⁰.

La distribución del ingreso ha sido regresiva incluso en países con amplias clases medias. En Argentina, el 20% más rico se lleva el 29,5% de los ingresos, mientras que el 20% más pobre sólo el 4,3%. Recientes cifras indican que en Chile el 57,1% del ingreso nacional es absorbido por el 20% más rico, y sólo el 3,9% corresponde al 20% más pobre (en 1992 el 20% más rico tenía el 52,4%, mientras que el 20% de la población pobre participaba del 5%).

El trabajo infantil ha aumentado considerablemente. Los 20 millones de menores de edad que trabajan en América Latina representan el 8% del total en el mundo. La mayor parte se concentra en Brasil, donde realizan trabajos como la cosecha de caña de azúcar¹¹. En el resto

⁹ CEPAL, «La brecha de la equidad», Santiago de Chile, 1997.

¹⁰ En julio de 1998 se celebró la Asamblea de la Conferencia Episcopal Latinoamericana (CELAM) en Tegucigalpa, Honduras, convocada para analizar el desarrollo y la pobreza en América Latina. Allí, los obispos católicos denunciaron que en Latinoamérica el 24% de las personas vive con un dólar o menos al día. Precisaron, asimismo, que si se une el monto de ingreso a la muy baja calidad de vida —deterioro de las condiciones de salud y de acceso a servicios básicos, a servicios educativos y a un empleo estable—, se tiene un cuadro de pobreza integral que alcanza muy altos porcentajes de población en la mayoría de los países de la región.

¹¹ «En Brasil supimos de niños que laboraban en plantaciones de naranjas. El ácido de éstas era tan fuerte, que prácticamente borraban sus huellas digitales. Esto es significativo ya que cuando un niño trabaja para vivir, termina por perder su identidad», cuenta Lélío Bentes, coordinador de la «Marcha global contra el trabajo infantil». Oficina Internacional del Trabajo (OIT) según datos registrados en el diario *El Mercurio*, Santiago de Chile, 19/4/99.

del continente muchos niños y niñas viven en la calle o se dedican al comercio callejero, a desempeñarse como obreros en fábricas o en tareas agrícolas.

Se requerirán muchos años de crecimiento económico sostenido y de mejor redistribución de ingresos para incidir sobre esa pobreza¹².

Esto ratifica lo señalado por reconocidos analistas: América Latina es la región del mundo con peor distribución del ingreso y con mayor concentración de riqueza. A ello se suma la fractura social de raíz étnica y económica como expresión de sociedades y regímenes políticos excluyentes.

4. EDUCACIÓN Y POBREZA

Las desigualdades educativas son producidas por un conjunto de factores externos a los sistemas educativos. Tales desigualdades se derivan de las que ya existen entre los distintos estratos sociales, o de la sociedad donde los sistemas educativos están inmersos.

Un análisis empírico que vincula la educación con la desigualdad y el crecimiento en América Latina asocia el alto grado de desnivel del ingreso en la región con la creciente brecha educativa generada por los conocidos índices de fracaso y de deserción escolar y por la mayoritaria escasa escolaridad de la fuerza de trabajo. Para Juan Luis Londoño el aumento de la desigualdad educativa regional fue mucho más agudo de lo esperado, *«a tal punto que la varianza de los años de educación de la fuerza de trabajo se duplicó en los últimos 25 años»*¹³.

110

¹² Según cálculos de Nora Lustig suministrados al BID, para reducir a la mitad la incidencia de la pobreza extrema dentro de dieciséis años, México tendría que alcanzar un crecimiento del producto por persona del 2,5%. Si, con mejor suerte, lograra crecer al 3% por persona, le tomaría cuarenta años superar esta situación. También creciendo al 3% por persona, Chile tardaría treinta y siete años en abatir la pobreza extrema, El Salvador noventa y ocho y Brasil ochenta y uno (datos presentados por Rolando Cordera Campos en su artículo «La pobreza no es noticia», basándose en estimaciones de la mencionada investigadora del BID. En: *Proceso* N° 1168, México, D.F., 21/3/99).

¹³ «En América Latina la combinación de activos excesivamente iguales y la insuficiencia de la educación, podrían explicar diferencias entre los países de la OECD y del sudeste asiático de más de 1.5 anuales de crecimiento del ingreso per cápita. En una perspectiva de mediano plazo, donde estos efectos se van acumulando, el mayor crecimiento económico habría significado una reducción de una tercera parte de la incidencia total de la pobreza». (LONDOÑO, Juan Luis: «Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica». En: PNUD, 1998. *Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Talleres del Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998).

Carlos Muñoz Izquierdo y Manuel Ulloa, apoyándose en la experiencia mexicana, señalan que dichas desigualdades se vinculan con factores como los siguientes:

- la educación que se ofrece a los estratos sociales de menores recursos está pauperizada, no es administrada de acuerdo con los intereses de esos sectores y, por ende, refuerza las desigualdades sociales preexistentes.
- los currículos, habiendo sido diseñados de acuerdo con las características culturales y las necesidades sociales de los países dominantes, no son relevantes para los sectores sociales de los países dependientes, cuyas distintas culturas no son consideradas. Esta tesis tiene claros correlatos en la forma como se elaboran los tradicionales currículos en nuestros países¹⁴.
- los sectores sociales menos favorecidos reciben una educación por medio de procedimientos y a través de docentes que fueron preparados para responder a los requerimientos de otros sectores también integrantes de las sociedades de las que aquéllos forman parte¹⁵.

4.1. LOS LÍMITES DE LA EDUCACIÓN ANTE LA POBREZA

Una serie de factores ha contribuido a debilitar la idea generalizada de que la educación formal es el mejor camino para la movilidad social y para la superación de la pobreza. Uno de ellos es paradójico: la impresionante expansión de la cobertura escolar ha generado un nivel cada vez más alto de educación promedio. El nivel primario para muchos era suficiente; ahora, en cambio, cuando todos —o la mayoría— egresan de la educación primaria, las desigualdades se trasladan a exigencias de nivel medio o secundario.

¹⁴ Los técnicos y especialistas a cargo de la elaboración de estos currículos provienen por lo general de una clase social diferente y de ámbitos fundamentalmente urbanos. No es casual que en la gran mayoría de los países latinoamericanos estos tomadores de decisión tengan a sus hijos en centros privados; su contacto con la educación pública es tangencial.

¹⁵ MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos y ULLOA, Manuel: «Cuatro tesis sobre el origen de las desigualdades educativas». En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXII, 2º. Trimestre. CEE. México, D.F., 1992.

La CEPAL señala que el capital educativo mínimo, en términos de acceso al bienestar y al correspondiente ingreso laboral, demanda completar el ciclo secundario y cursar por lo menos 12 años de estudios. En muchos países alcanzar ese umbral educativo se traduce, con una probabilidad superior al 80%, «en la percepción de un ingreso que permite situarse fuera de la pobreza». Cuando se ingresa al mercado laboral sin haber completado la secundaria, uno a tres años más de estudio no influyen mayormente en la remuneración percibida, y en la mayoría de los casos de poco sirven para salir de la pobreza. En cambio, el ingreso puede aumentar considerablemente cuando los estudios cursados se suman al umbral de 12 años de escolaridad¹⁶.

Un estudio patrocinado por el BID sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, define a ésta «como una situación en la que, en comparación con los hijos de padres sin educación primaria completa, terminan su educación secundaria antes de los 26 años de edad». Esta definición presupone, entre otros elementos, que sería poco probable que aquellas personas que no hayan concluido su educación secundaria al cumplir 26 años de edad lo hagan en algún momento, y que sería mucho más probable que los que terminan la secundaria superen su condición de pobreza (principalmente mediante el acceso a mejores empleos). En otras palabras —señala el estudio—, el hecho de que los hijos de padres pobres hayan terminado sus estudios de secundaria se utiliza como umbral para determinar si se romperá o se perpetuará el ciclo de la transmisión intergeneracional de la pobreza¹⁷.

Otro factor gravitante es el denominado «credencialismo», por el que se aumentan los requisitos de acceso a muchas ocupaciones que antes no los requerían, debido al más lento crecimiento de las oportunidades ocupacionales respecto a los niveles educativos alcanzados por la mayoría. Determinados niveles educativos no garantizan por sí mismos una movilidad intrageneracional¹⁸.

¹⁶ CEPAL *La brecha de la equidad*. Santiago, Chile, 1997.

¹⁷ La División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo patrocina el estudio sobre la transmisión intergeneracional de la pobreza, coordinado por el economista Tarsicio Castañeda. El documento final sirvió de documento básico en el Seminario *Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia*, celebrado en París durante la Asamblea Anual del BID en marzo de 1999. *Desarrollo Social*. Volumen, Edición 1. BID. Washington, DC., diciembre de 1998.

¹⁸ Estudios de hace más de tres décadas en Brasil mostraron cómo la movilidad descendente en São Paulo se debía a la incapacidad de los hijos de alcanzar el nivel educacional considerado normal para la educación de los padres. (HUTCHINSON, Bertram: «Mobilidade e trabalho». Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Rio de Janeiro, 1960. En: URZÚA, Raúl: «Educación y movilidad social». En: *Formas y Reformas de la Educación*. PREAL, nº 2. Trimestre 4. Santiago de Chile, 1996).

Aldo Solari, uno de los principales estudiosos de las relaciones entre educación, ocupación y pobreza, señalaba tres bases fundamentales de política para abordar la desigualdad educativa:

- En primer lugar, es necesario universalizar la educación primaria o básica: «una educación común para todos los ciudadanos es un requisito sine qua non para la creación de un punto de partida igualitario en una de las dimensiones más importantes de la vida social».
- El segundo supuesto está vinculado al anterior: «para que la educación pueda tener el efecto de producir una mayor igualdad o una menor desigualdad, si se prefiere, ella misma debe ser igualmente distribuida o lo más igualmente posible».
- La tercera base específica que causas muy diversas «generarían un proceso de expansión constante de la cobertura educacional»; este proceso haría realidad los dos anteriores¹⁹.

Mas el propio Solari alertaba a propósito de que el efecto de la educación formal en el caso latinoamericano está condicionado por las grandes desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades.

El contexto estructural señalado antes limita claramente las posibilidades y potencialidades de las escuelas y de los centros educativos para crear por sí mismos igualdad donde esta no existe. La educación por sí sola no basta para superar dichas inequidades. La integración de políticas educativas con otras económicas y sociales orientadas a atacar conjuntamente las desigualdades anteriores deviene, entonces, en estrategia y en acción indispensables.

113

5. ¿SON SUFICIENTES LOS ÉNFASIS DE LAS REFORMAS EDUCATIVAS EN MATERIA DE EQUIDAD?

La pobreza y la desigualdad crecientes tienen claras expresiones en dificultades en el acceso a la educación y en los bajos resultados educativos de los pobres. Para referirse a contextos desarrollados se ha acuñado la expresión «bomba de tiempo pedagógica» para aludir a los

¹⁹ SOLARI, Aldo: «La desigualdad educativa: problemas y políticas». CEPAL. Serie Políticas Sociales (*Publicación en homenaje al quinquenio del fallecimiento del autor*). Santiago, Chile, 1994.

hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad²⁰. En los países latinoamericanos los efectos de dicha bomba amenazan con ser peores. En ellos no sólo hay una gran masa de excluidos sino un orden de cosas que produce más excluidos.

Concretar el derecho impostergable a una educación de calidad a lo largo de toda la vida supone ahora un doble imperativo: disminuir o superar las crecientes condiciones de pobreza para mayorías nacionales y tomar en cuenta las exigencias propias de los procesos de globalización y de modernización en nuestras sociedades.

En las proyecciones hechas ante el nuevo milenio se señala que quienes no tengan acceso —e incluso manejo fluido— a la lectoescritura y a un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados «alfabetizados» en el siglo XXI y, además, estarán decididamente condenados a ser «inempleables»²¹.

Estos elementos ponen una vara muy alta a los actuales esfuerzos de cambio educativo desarrollados bajo presiones de inequidad y de creciente pobreza características de Latinoamérica.

Aproximarnos mejor a la pregunta planteada sugiere asociar las actuales estrategias de transformación educativa al enfrentamiento de las que consideramos principales expresiones educativas de la pobreza: las *oportunidades de estudio y exclusión educativa en cuanto a acceso, permanencia y eficiencia*; el *analfabetismo*; las *desigualdades en los propios sistemas educativos*; y *la situación docente*.

5.1. OPORTUNIDADES DE ESTUDIO EN CUANTO A ACCESO, PERMANENCIA Y CALIDAD

Es evidente que la notable expansión de la matrícula escolar constituye uno de los principales logros de los sistemas educativos en las

²⁰ KOZOL, Jonathan: *Analfabetos USA*. Ed. El Roure. Barcelona, 1990.

²¹ SILVEIRA, Sara: «La educación para el trabajo: un nuevo paradigma». En: Seminario Taller *La educación como instrumento para superar la pobreza y el desempleo*. Secretaría Pro Tempore del Grupo de Río. Ciudad de Panamá, 5-7 agosto 1998. Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá, CAF, UNESCO, Ministerio de Educación. Panamá, 1998.

últimas décadas. En 1994 más de 127 millones de niños y jóvenes eran atendidos por los sistemas educativos de nuestros países. Esto significa que de cada 100 personas de entre 5 y 24 años, alrededor de 55 asistían a una institución educativa, en comparación con un 46% registrado 30 años antes. Para lograr este aumento en la tasa de escolaridad fue necesario que, entre 1970 y 1994, las escuelas, colegios y universidades incrementaran sus cupos en un 75%, pues en ese lapso la población creció en un 48%.

El ideal de «primaria para todos» estaría muy próximo a alcanzarse, y con 9 de cada 10 niños asistiendo a escuelas primarias la reducción del analfabetismo adulto debiera ser significativa. En cuanto a educación secundaria, el índice de cobertura se duplicó en 28 años. El crecimiento de la matrícula universitaria de un 2% a un 18% en cerca de cinco décadas, hace, además, muy explícito el crecimiento educativo.

No obstante estos avances, el crecimiento de la cobertura se ha realizado en medio de graves deficiencias que han generado un retraso educacional respecto a otras regiones del mundo de similar desarrollo relativo. Los grandes y efectivos esfuerzos realizados en la región para ampliar la cobertura educativa no son suficientes. Los sistemas educativos y los procesos socioeconómicos imperantes muestran la imposibilidad de crear bases más homogéneas de cultura integradora y de poder retener en el ciclo escolar a un mayor número de niños y jóvenes.

La expansión de la cobertura se realizó de forma lenta. La casi totalidad del avance se realizó en el período 1965–80, signado por una aguda crisis económica. En los últimos 15 años su expansión fue cinco veces menor que en los tres lustros anteriores²².

Dicha expansión presenta, por lo demás, elementos de desigualdad y de falta de equidad distributiva. Sus olvidos y exclusiones han segmentado más aún la educación en nuestros países. Al inicio de la década de los 90' más de una tercera parte de los niños que comenzaron la primaria no la concluyeron, lo que representa más del doble de lo ocurrido en otras regiones del mundo. La fuerza de trabajo tiene un promedio de 5.2 años de educación, casi un tercio menor a la de otros países en similar grado de desarrollo²³. La magnitud de estas cifras señala

²² LONDOÑO, Juan Luis: En: *PNUD*, 1998. Op.cit.

²³ *Ibid.*

inequívocamente la desigualdad del ingreso y de oportunidades educativas en la región.

Algunos ejemplos nacionales son elocuentes: los estados más ricos del Brasil gastan hasta seis veces más que los más pobres por alumno matriculado; en el estado de Campeche, en México, un 30% de las escuelas ofrece sólo 3 ó 4 grados de instrucción, mientras que en el D.F. la cobertura de primaria completa se extiende hasta un 98%²⁴.

Un fenómeno adicional y condicionante es el de la estratificación de los establecimientos educacionales, que genera procesos pedagógicos diversos. Esto se da no sólo en la clásica oposición entre escuelas públicas deficitarias y centros de carácter privado con mejores recursos, sino en sistemas públicos nacionales supuestamente homogéneos. Las escuelas de más prestigio atraen a los mejores maestros y acceden a superiores recursos, generándose circuitos de reproducción de inequidades en desmedro de los más pobres. Los niños con mayores dificultades de aprendizaje están, por lo general, a cargo de los educadores menos calificados²⁵.

5.2. LA PRECARIEDAD EDUCATIVA EN LOS MEDIOS RURAL E INDÍGENA

El medio rural y las poblaciones indígenas han avanzado mucho menos en lo educativo que las áreas urbanas y las etnias dominantes.

Salvo escasas excepciones²⁶, las comunidades o movimientos campesinos no tienen muchas posibilidades de presión y de negociación en beneficio propio, además de contar con dificultades para valorar positivamente lo que la educación puede significar para sus vidas.

Sigue siendo un problema complejo y de difícil solución optar por impulsar una educación indígena con características de educación

²⁴ PNUD. *Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Talleres del tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá, 1998.

²⁵ TEDESCO, Juan C.: *El desafío educativo: calidad y democracia*. GEL (Colección controversias). Buenos Aires, 1987.

²⁶ Dos de ellas son la del CONAIE (Consejo Nacional de Nacionalidades Indígenas del Ecuador) y la del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil, que han adquirido en la década de los 90' un singular protagonismo como elementos de presión sobre la clase política y sobre núcleos económicos de Ecuador y Brasil.

bilingüe e intercultural²⁷. En términos cualitativos, los sistemas educativos indígenas no han logrado diferenciarse realmente de los nacionales. A pesar de que por su realidad se trata de un servicio especializado y culturalmente diferenciado, los programas, contenidos y métodos utilizados responden, por lo general, a tradiciones conceptuales y a prácticas y organizaciones pedagógicas derivadas de posiciones eurocéntricas.

La complejidad del problema es mucho mayor si se considera que la mayoría de los cerca de 400 grupos indígenas en América Latina todavía no poseen escritura ni alfabetos, y que hay desconocimiento en muchas poblaciones indígenas de que pueden escribir en sus propias lenguas. En ese sentido, los esfuerzos que ha habido por dotar de alfabetos y de gramáticas a las más importantes lenguas autóctonas han sido y son de enorme valor, pese a que en buen número de casos siga siendo escasa la utilización de los mismos²⁸.

La persistencia de inequidad de género se concentra en áreas rurales, particularmente en aquellas pobladas por comunidades indígenas.

Las mujeres indígenas siguen siendo sistemáticamente excluidas de la educación; los bajos promedios de escolaridad que tienen los niños indígenas se reducen muchas veces a la mitad o menos en el caso de las niñas. Mientras los niños indígenas en Guatemala alcanzan sólo 1.8 años de escolaridad, las niñas apenas 0.9 años. En mujeres de 20 a 24 años de edad, 7 de cada 10 indígenas no tienen instrucción alguna²⁹. En el caso de niñas y jóvenes campesinas, muchas de ellas siguen siendo afectadas por la subestima que muestran sus padres respecto al valor

²⁷ Frente a la corriente de la castellanización forzada y a la homogeneización cultural como mejores vehículos para la integración nacional, ha surgido con fuerza creciente la corriente de una educación bilingüe de carácter intercultural como alternativa mejor articulada de atención en contextos rurales de habla vernácula. Un elemento básico comprendido en esta alternativa es la necesidad de realizar la educación de los grupos étnicos en sus respectivas lenguas maternas y, en pasos necesarios, enseñar la segunda lengua —en la gran mayoría de los casos el castellano— dentro de un contexto educativo en el cual los contenidos sean interculturales, partiendo de aquellos que determina la cultura del propio grupo étnico, enriquecidos con los aportes nacionales y universales.

²⁸ Algunas oficinas de estadística han dejado de considerar la variable étnica en sus informes como modo de «rechazo» al racismo que supondría diferenciar por etnias a la población. Tal decisión está generando, paradójicamente, efectos negativos que impiden conocer la realidad y hacer proyecciones en cuanto a las características de la educación que se imparte y a las necesidades de servicios educativos específicos de estas poblaciones.

²⁹ PNUD, Op. Cit.

personal y económico que pueda tener la educación de sus hijas; la alta deserción escolar femenina en el medio rural es consecuencia directa de ello.

5.3. LAS DESIGUALDADES DE ORIGEN SOCIAL

Las desigualdades de origen social siguen siendo importantes. Es posible afirmar que los niños y las niñas procedentes de hogares con bajo nivel educativo de sus padres tienen mucho menor posibilidad de alcanzar niveles avanzados de escolaridad; la probabilidad de que los hijos repitan el bajo nivel educativo de sus padres puede ser en algunos casos del 58% y hasta el 60%. Otras cifras indican que 7 o más de cada 10 hijos de universitarios llegan a estudiar en universidades, mientras que sólo lo hacen 2 o menos de cada 10 hijos de personas con bajos niveles de educación³⁰.

Los resultados preliminares del mencionado estudio del BID sobre transmisión intergeneracional de la pobreza, basados en datos de encuestas realizadas a los mismos hogares en 1985 y 1994 en Lima, Perú, indican que el 28% de los niños de hogares en los que el jefe o la jefa del hogar no han completado la instrucción primaria terminan su educación secundaria, mientras que el 65% de los hogares en los que el jefe o jefa del hogar han completado su ciclo primario terminan la secundaria. Para los niños de sectores pobres, la tasa de estudios secundarios concluidos tiene una correlación inversa con el número de hermanos y otra positiva con el nivel educativo de la madre.

Los elementos anteriores se reflejan en los resultados de los sistemas de medición de calidad que han comenzado a aplicarse en los últimos años. Ellos muestran una segmentación del rendimiento escolar, que coloca en desventaja a los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos y de bajos niveles educativos.

Las conclusiones del primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado desarrollado por la UNESCO durante 1998 en 13 países de la región, junto con otros elementos, señalan la existencia de una relación directa entre el rendimiento académico y el estrato sociocultural de los

³⁰ PNUD, Op. Cit.

niños; asimismo, que el rendimiento tiene una relación directa con la dotación de materiales didácticos, los procesos pedagógicos y el monto de insumos financieros destinados a la escuela; que el rendimiento de las escuelas rurales es menor al del promedio, con la excepción de un país; y que las escuelas de administración pública logran puntajes más bajos que las privadas en la mayoría de los países³¹.

En Chile, país que desde 1990, con el inicio de la transición democrática, se desarrolla un importante proceso de reforma educacional y que cuenta con un Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de larga data, se dan algunas ventajas comparativas en el análisis y seguimiento de los datos anualmente registrados. Un reciente estudio que mostró los niveles de calidad de la educación alcanzados en las distintas localidades o comunas del país atendiendo las variables socioeconómicas, llegó a resultados como los siguientes³²:

- El aumento de los rendimientos del SIMCE coincide con un mejoramiento de los indicadores socioeconómicos. A medida que dichos resultados van mejorando en las comunas, va disminuyendo el porcentaje de madres de alumnos de primero básico que poseen 8 o menos años de educación y una disminución en el porcentaje de ruralidad comunal.
- En las comunas con los resultados más bajos, el porcentaje de pobreza alcanza al 44% y la extrema pobreza al 24%. Un 72% de las madres de niños de primero básico tiene menos de 8 años de estudio.
- Al analizarse el nivel agregado entre la ruralidad comunal y los rangos estadísticos de rendimiento, se observa una alta proporción de comunas rurales en el rango de peor rendimiento. En los rangos de mayores rendimientos se constata la existencia de comunas urbanas y rurales.

³¹ «Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemáticas y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado». UNESCO, Santiago de Chile, 1999.

³² Este análisis corresponde al «Mapa de la Calidad de Educación», trabajo realizado por Rosa Camhi y María de los Ángeles Santander, bajo los auspicios del Instituto Libertad y Desarrollo. En: *Propuestas para mejorar la calidad de la educación en Chile*. Compendio de estudios realizado por FLACSO, ILADES, Instituto Libertad y Desarrollo. Santiago, Chile, 1998.

- El nivel de escolaridad de la población también es determinante. En el extremo inferior de la distribución, el 68% cursó hasta 8°, un 21% lo hizo hasta la educación media y un 2% hasta educación superior. A medida que mejoran los resultados comunales se observa una disminución en el porcentaje de la población local que nunca asistió al colegio, un aumento del porcentaje que asistió a la educación media y superior, y una disminución de aquellos que sólo alcanzaron educación básica.

Dichos resultados confirman que los rendimientos escolares están influidos no sólo por factores pedagógicos sino por otros que pesan más: la pobreza, la ruralidad, el grado de escolaridad de las madres y de la población en general. Ello, más allá del caso chileno, es extensivo a la región.

5.4. LA POSTERGACIÓN DEL ANALFABETISMO Y DE LA EDUCACIÓN CON JÓVENES Y ADULTOS

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa. El problema del analfabetismo se plantea en términos de desigualdades: la que existe en el acceso al saber está unida a la desigualdad en el acceso al bienestar.

El analfabetismo también está asociado a la ausencia de oportunidades de acceso a la escuela, y su problemática tiene relación con la baja calidad de la enseñanza escolar y con los fenómenos de repitencia y deserción. Las tradicionales concepciones y la insuficiente aplicación de diversos métodos utilizados en la didáctica de la lectoescritura no han posibilitado a muchos estudiantes obtener una lectura y una escritura comprensivas. El fenómeno del analfabetismo «funcional» es uno de los principales resultados de esa situación.

Cifras de la UNESCO correspondientes a 1995 indican que América Latina tiene 43 millones de personas en condición de analfabetismo absoluto, y que la edad promedio de las personas analfabetas aumentó de 43 años en 1980 a 45 en 1995³³. Al respecto, existen dos situaciones que merecen particular análisis.

³³ Latinoamérica es la única región del hemisferio sur que registra un menor número de analfabetos en los últimos 15 años; en 1980 se registraban 44 millones de

Estos datos son tomados de los censos nacionales de los países, en los que basta que una persona responda que sabe leer y escribir para inscribirla como alfabetizada. No se sabe qué calidad de alfabetización es la registrada ni el nivel de habilidades de lectoescritura³⁴.

El problema del analfabetismo denominado funcional no sólo se da en países con mayores tasas de analfabetismo absoluto, sino incluso en aquellos que registran altas tasas de escolarización (así, en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay el porcentaje de adultos con escolaridad básica incompleta bordea el 40%). Una reciente investigación que buscaba caracterizar el alfabetismo funcional en siete países de la región, señala que se demandan no menos de 6 años de escolaridad para que una persona pueda ser considerada alfabetizada³⁵.

A pesar de los avances registrados en el reconocimiento y análisis de estos factores, han sido esporádicas las iniciativas dedicadas a enfrentar el analfabetismo como un problema que demanda múltiples actores y soluciones, y que no está centrado exclusivamente en las personas adultas.

Uno de los principales obstáculos es la clara tendencia —observada en núcleos tecnocráticos con poder en administraciones centrales del sector público educativo y en organismos internacionales de financiamiento— de minimizar y hasta ignorar el problema del analfabetismo y de la educación con jóvenes y adultos pobres en las prioridades de la acción educativa. Dicha tendencia se advierte incluso en países con importantes bolsones de analfabetismo absoluto. No existe relación entre la gravedad de este problema en países como Brasil —cuyo analfabetismo equivale a casi el 45% del total de personas analfabetas de la región—, con las escasas e insuficientes medidas para enfrentarlo. En los actuales procesos de reforma educativa, los documentos que las sustentan en

personas analfabetas (ver UNESCO «Compendium of statistics on illiteracy». París, 1995). De acuerdo con proyecciones de la misma fuente, los siguientes países inician el siglo XXI con tasas superiores al 10% de analfabetismo: Jamaica (13,6%), Brasil (14,6%), Bolivia (14,4%), República Dominicana, (16%), Honduras (24,4%), El Salvador (25,9%), Nicaragua (32,8%), Guatemala (42,1%) y Haití (50,6%).

³⁴ Existe fundado temor de que las expresiones de analfabetismo puedan ser más significativas y preocupantes aún que las señaladas en los datos estadísticos oficiales.

³⁵ Los países donde se llevó a efecto esta investigación UNESCO fueron: Argentina, Brasil (São Paulo), Chile, Colombia, México, Paraguay y Venezuela, *Alfabetización Funcional en siete países de América Latina*, UNESCO, Santiago de Chile, 2000.

países como Bolivia, El Salvador o República Dominicana³⁶, con elevados índices de analfabetismo, prácticamente ignoran el problema³⁷.

A menudo en esas decisiones no se asume que mientras mayor sea la proporción de adultos alfabetizados y con buena educación básica, más fácil será expandir la educación primaria y viceversa. De ahí que, «en términos puramente económicos, es probablemente menos caro en tiempo y recursos compartir las prioridades entre los programas de educación primaria y de adultos, siempre y cuando atiendan a las mismas familias de la población»³⁸. No es casual que la mayor persistencia de madres de familia en programas de alfabetización se deba a que un buen número de ellas desea alfabetizarse y educarse para poder ayudar a sus hijos en las tareas escolares. El joven y el adulto de sectores populares con acceso a una buena educación básica tendrán mayor posibilidad de optar a un puesto de trabajo, de mejorar su calificación como productores, de compartir activamente la solución de problemas sociales y de ejercer su derecho a participar políticamente.

Fue sintomático que en la reciente reunión regional sobre Evaluación de Educación Para Todos, diez años después de Jomtien (Santo Domingo, febrero del 2000), varios delegados y observadores explicitaran como grave déficit durante la década de los 90' la inacción de los gobiernos respecto al enfrentamiento integral del analfabetismo y la no consideración de la educación con jóvenes y adultos en las actuales reformas educativas.

5.5. DESIGUALDADES EN LOS PROPIOS SISTEMAS EDUCATIVOS

Los notorios esfuerzos por ampliar la cobertura escolar y reducir la pobreza, no significaron necesariamente una reducción de la desigual-

³⁶ La actual administración del Presidente L. Fernández ha tratado de corregir dicha ausencia en el Plan Decenal dominicano, base de su reforma, con la creación y desarrollo de la Jornada Nacional de Alfabetización.

³⁷ Se esgrimen como razones que sustentan estas decisiones la considerable expansión de la cobertura escolar, el hecho de que un porcentaje importante del volumen total de analfabetos absolutos corresponde a una población mayor de 35 años, con edades que dificultan procesos de aprendizaje, y que el desarrollo de los países debiera asentarse en los sectores más modernos de la sociedad. Sin hacerlo explícito, están aplicando la ecuación «costo-beneficio» demandada por el mercado y sugiriendo que este problema puede resolverse a través de la sola expansión de la matrícula escolar.

³⁸ HALLAK, Jacques: «Invertir en el futuro. Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo». *PNUD/IIPE*. Editorial Tecnos. UNESCO. Madrid, 1991.

dad. El sostenido deterioro en la distribución del ingreso se refleja también en el modo como se ha expandido la escolaridad. Las familias más pudientes invierten cada vez más en la educación de sus hijos, y los pobres tienden al rezago respecto a los primeros y a las oportunidades de educarse. De acuerdo con el citado estudio del PNUD, «lo más grave es que el Estado ha reforzado esta tendencia invirtiendo en los últimos tres lustros más en los más ricos». Lo anterior se refleja por lo menos en las siguientes consideraciones:

5.5.1. Mayor incremento de la matrícula y del gasto en los niveles terciarios y secundarios³⁹

La opción por la educación básica tomada en Jomtien obedecía a razones estratégicas de asegurar por su intermedio una escuela universal capaz de otorgar competencias básicas, posibilitando así un mayor impacto de la educación en el desarrollo personal y social. Sin embargo, el crecimiento explosivo de la educación superior y la mayor capacidad de presión de sus estamentos desequilibraron todo esfuerzo —donde lo hubo— por ser equitativos en la distribución por niveles de los siempre escasos recursos destinados a la educación.

Las comparaciones entre el gasto por alumno universitario y lo que se invierte en un estudiante del nivel primario no son precisamente atractivos ni justas, sobre todo para los convencidos de la vigencia e importancia de la universidad en todo futuro desarrollo sostenible. No obstante, las cifras disponibles mueven a reflexión.

En las dos últimas décadas el número de alumnos en la primaria creció un 16%, mientras que el de enseñanza superior en un 40%⁴⁰. Ahora bien, el gasto público por alumno universitario como porcentaje

³⁹ La discusión sobre las razones para privilegiar el gasto en determinados niveles educativos tiene larga data y son escasos los países donde las opciones hayan sido tomadas con criterios propios. La influencia de determinadas conferencias internacionales y regionales y de determinados *teams* de organismos internacionales ha sido una constante.

⁴⁰ El crecimiento explosivo de estudiantes universitarios en América Latina confirma lo que Eric Hobsbawm ha definido como uno de los tres cambios centrales ocurridos en el mundo en el siglo que concluye: la creación sin precedentes de intelectuales como fenómeno masivo. En su monumental obra *«La era de los extremos, el corto siglo 20. 1914-1991»*, el historiador anglo-polaco precisa que antes de la segunda guerra mundial potencias como Alemania, Inglaterra y Francia, con 150 millones de habitantes, no llegaban a contar con 150 mil universitarios. En los años 80 sólo Ecuador tenía más de 300 mil estudiantes universitarios.

del PIB per cápita es 7 veces mayor que el gasto por alumno de primaria. El correspondiente al nivel terciario absorbe el 23% del gasto total del sector educativo, a pesar de atender al 6.3% de los alumnos; en cambio el nivel primario, que atiende al 72.6% de la matrícula, absorbe un 51% del presupuesto sectorial.

Dichas cifras —a pesar de la importancia de satisfacer necesidades presupuestarias del nivel superior y del cada vez más generalizado acceso a la universidad—, agravan los niveles de desigualdad, pues hay evidencias de que son los más pudientes quienes tienen más acceso al nivel terciario.

En Colombia, un 61.3% de los admitidos a la universidad provenía del 40% más rico de las familias, y sólo un 3.4% del 20% más pobre. En Costa Rica, el 15.3% de quienes ingresan a la universidad son hijos de padres no educados; en cambio, los hijos de padres con educación acceden en un 46.8%. Un caso contradictorio es el de Honduras, uno de los países más pobres de la región, cuyo presupuesto educativo destina mayores recursos a la educación superior que a la básica.

Con referencia a la educación media, se puede afirmar que su matrícula aumentó en un 31% —15% más que en la primaria— siendo el desembolso estatal por alumno 1.6 veces mayor que el que se hace por estudiante primario⁴¹.

124

5.5.2. Insuficiente expansión de la educación preescolar en sectores populares

Hay cada vez mayor consenso en otorgar a la educación temprana o inicial el carácter de mecanismo educativo esencial en toda estrategia de superación del círculo vicioso de la pobreza.

La importante expansión del nivel preescolar está aún muy lejos de cubrir el universo de niños y niñas que lo requiere. Sólo atiende a una pequeña parte de la población infantil: a unos dos tercios de los niños de 5 años y a poco más de la cuarta parte de los de 3-4 años de edad. La cobertura del preescolar creció más durante la primera mitad de los 80'

⁴¹ La principal fuente de las cifras anteriores es el PNUD, 1998. Op. Cit.

que durante la segunda, mientras que este decrecimiento se acentúa en los 90'⁴².

Esta cobertura también está sesgada hacia los niños de familias con mejores condiciones. Los porcentajes de niños del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana son muy inferiores: en Argentina sólo un 42% de los niños de 5 años considerados pobres recibe educación inicial y un 81% de los no pobres acceden a ella; en Uruguay, el 36% de los pobres y el 90% de los pudientes; en Chile, sólo el 19% de los infantes en el quintil más pobre, pero un 43% de los niños del quintil más rico tiene acceso a la educación temprana. En México, el Distrito Federal presenta una cobertura del 82%, mientras que Chiapas, con alta densidad indígena, sólo llega a un 38%⁴³.

Se reconoce como inevitable recurrir a programas de tipo no formal o no escolarizado para cubrir el aún considerable déficit de atención. Esta opción conlleva claros riesgos cuando no se toman previsiones para una adecuada capacitación de las promotoras o madres de familia a cargo de esos programas o no se dan recursos suficientes para sostenerlos⁴⁴.

El sector privado ha tenido un papel importante en prestar servicios de educación inicial o preescolar a los sectores en condiciones de pagarlos. La cuarta parte de la educación preescolar es privada. Esta participación no estatal en el medio rural es, en promedio, la octava parte de la del sector urbano. El número de alumnos por docente tiende a ser menor en el sector privado que en el público, tendencia que es menos clara en áreas rurales⁴⁵.

⁴² En 1991 su cobertura en la región era entre 1.5 y 3 veces más baja que la de la primaria.

⁴³ PNUD, 1998, Op. Cit.

⁴⁴ Los logros en expansión de la educación preescolar presentados por el gobierno peruano corresponden fundamentalmente a programas no escolarizados. Sin embargo, las previsiones presupuestarias para la atención de estos niños son mínimas (US 36 dólares) comparadas con lo que invierte el Estado en los niños que acuden a centros formales de educación inicial formal (US 246 dólares). PERÚ. *Informe Nacional de Evaluación (versión preliminar) Educación para Todos*; pág. 22. Ministerio de Educación. Lima, 1999.

⁴⁵ SCHIEFELBEIN, E. y TEDESCO, J.C.: *Una nueva oportunidad. El rol de la educación en el desarrollo de América Latina*. Ediciones Santillana S.A., Aula XXI. Buenos Aires, 1995.

5.6. EL MALESTAR DOCENTE

La retórica ha convertido en lugar común afirmar que el docente es factor esencial de la calidad educativa y que será necesario procurar su mejor formación y capacitación, darle estímulos profesionales y atraer a la docencia a los más capaces propiciando un mayor protagonismo magisterial. La realidad constata, sin embargo, un grave deterioro en las condiciones de vida y de trabajo de los docentes, en la calidad y resultados de su desempeño y en su imagen y autoestima profesional.

En las principales ciudades los ingresos de los docentes son tan bajos que no difieren de otros trabajadores a quienes no se exige la formación y el entrenamiento especializados de quienes son maestros. Su retribución disminuyó durante la década de los 80', en términos reales, en un promedio del 14%. En la práctica, «la variable del ajuste ha sido los salarios docentes»⁴⁶. Sus posibilidades de promoción salarial y profesional son reducidas.

La casi totalidad de las realidades nacionales muestra las desventajas salariales de los docentes. Uno de los efectos de esa generalizada situación es el alto grado de feminización de esta profesión⁴⁷.

La polarización creciente entre gremios magisteriales y ministerios o secretarías de educación y el tema docente en general, constituyen hoy un problema para toda la sociedad. Padres de familia sin medios para retener a sus hijos en casa durante las prolongadas huelgas magisteriales; maestros que al actuar como miembros de sindicatos asumen lo reivindicativo, la huelga y los instrumentos de presión sindical como principales armas de lucha; gobiernos que ven a los docentes sólo como problema; ministros y directivos oficiales de la educación que eluden el diálogo y desechan la participación docente organizada; ministros de hacienda y de economía que cuidan los difíciles equilibrios

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Dicha feminización deriva de los altos promedios de participación de las mujeres en la docencia: 95% en el nivel preescolar —excepción de Cuba, con 88%—; en el nivel primario, 70%, —con las excepciones de Haití, 45% y Bolivia, 57%—, bajando en el medio y superior a 37%. (DE IBARROLA, María: «El sindicalismo ante las nuevas exigencias de la educación pública y los retos del trabajo docente». Documento base de discusión del XV Congreso ordinario de la Confederación de Educadores de América. México, D.F., marzo de 1994).

económicos y que temen ser desbordados por los aumentos en los haberes del grupo más grande de empleados públicos civiles de nuestros países: los maestros.

Muchos de los educadores no se sienten parte de un esfuerzo de construcción nacional. En numerosas escuelas prima el sentimiento de que ella también forma parte del sector postergado⁴⁸.

Dicha situación contrasta con procesos de reforma educacional iniciados en la presente década que demandan innovar en el aula y asumir nuevas funciones a directores y al cuerpo docente, por lo general con doble jornada y con condiciones de trabajo no satisfactorias. Las estrategias de construcción de los andamiajes de estas reformas no han tomado en cuenta, salvo honrosas excepciones, propiciar mecanismos de participación docente ni que todo período regular de gobierno siempre será insuficiente para culminar procesos de reforma, generándose en estos casos presiones con las consiguientes tensiones y rupturas gobierno/docentes. Ello determina muchas veces que estos últimos no asuman dichas reformas como un bien social sino como expresión de situaciones no participativas y como procesos externos a ellos.

Otro factor gravitante ha sido la influencia internacional en decisiones de carácter político que afectan a la formación y a los salarios docentes. Rosa María Torres, en un análisis sobre propuestas y métodos del Banco Mundial, hace referencia a que esta entidad desaconseja a los gobiernos invertir en formación inicial de los docentes y dar prioridad, más bien, a la capacitación en servicio, atendiendo a la relación costo-beneficio⁴⁹.

⁴⁸ «El empuje de los docentes deja lugar al abatimiento, la condición de funcionario pesa más que la de profesional, la creatividad es sustituida por la rutina. Casa construida para la alegría, la belleza y la búsqueda, la escuela puede devenir triste refugio, fea morada de un deber, cerrado escenario de la incuria y del abatimiento». SOLER ROCA, Miguel: *Educación y vida rural en América Latina*. Federación Uruguaya del Magisterio y Editorial Tercer Mundo. Montevideo, 1996.

⁴⁹ «El tema salarial, estrechamente vinculado a la calidad docente, constituye el tema más soslayado y resbaladizo de toda la argumentación. El BM viene insistiendo en que el incremento del salario docente no tiene incidencia sobre el rendimiento escolar. El argumento —falaz, en tanto ningún insumo por sí mismo y de manera aislada, tiene efecto sobre dicho rendimiento— ha sido llevado al límite, siendo la no revisión de los salarios en muchos casos condición en la negociación de los préstamos del BM con los países». TORRES, Rosa María: «¿Mejorar la calidad de la educación básica? Las estrategias del Banco Mundial». En: *La educación según el Banco Mundial. Un análisis de sus propuestas y métodos*. Centro de Estudios Multidisciplinarios, Miño y Dávila editores. 2da. Edición, Madrid, 1999.

El heterogéneo nivel de calificación y los lugares donde son asignados los docentes repercute y agrava las desigualdades educativas. Más del 20% de los profesores de educación básica carece de título. Los menos calificados son destinados, por lo general, a áreas rurales. En la distribución interna de tareas en centros educativos urbanos se suele asignar a los de menor experiencia los niveles iniciales de la educación primaria, que son decisivos para afianzar la lectoescritura y para fortalecer toda posibilidad de educación posterior.

El funcionamiento en áreas rurales de centros unidocentes, con maestros sin título a cargo de estudiantes en varios grados, así como la asignación a centros educativos en áreas indígenas de docentes sin conocimiento del idioma y de la cultura de esos núcleos son, hay que reiterarlo, casos extremos de inequidad educativa.

6. LOS NUEVOS COMPROMISOS Y ÉNFASIS EN MATERIA DE EQUIDAD EDUCATIVA

La educación fue tema principal de atención de los Jefes de Estado en la Cumbre de las Américas II celebrada en abril de 1998 en Santiago de Chile. En dicha Cumbre fue definida la *equidad educativa* «*como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica...*».

Para alcanzar los objetivos propuestos en materia de equidad, los gobiernos se comprometieron a llevar a cabo «*políticas educativas compensatorias e intersectoriales, según sea necesario, y a desarrollar programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, analfabetismo funcional y condiciones socioeconómicas en desventaja...*».

Son dos los principales énfasis que alientan programas de equidad: la generación de programas de naturaleza *compensatoria* y la focalización de acciones de discriminación positiva en favor de núcleos de población en situación de riesgo.

6.1. LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS

Los programas de naturaleza compensatoria tienen su principal base en el modelo propugnado por agencias de financiamiento internacional, procurando focalizar la inversión en poblaciones pobres, atendiendo las variables que la investigación internacional ha mostrado vinculantes con la calidad de los aprendizajes básicos. Las iniciativas en pro de una compensación educativa, sin embargo, tienen data bastante anterior y se dieron con diferentes expresiones en Latinoamérica.

A través de estas estrategias se ha procurado atender servicios esenciales como la educación básica —particularmente en material didáctico, capacitación docente y apoyo a la supervisión escolar—, cuidados primarios de salud, nutrición y planificación familiar, además de una infraestructura física básica.

Existen dos claras visiones de fondo acerca de la compensación para lograr la equidad educativa. Una es la de organizar y ejecutar estos programas en función del *déficit cultural*, y la otra es la que fundamenta en ellos el criterio de la *diversidad cultural*.⁵⁰

La mayor validez de la visión donde predomina la *diversidad cultural* es que en ella se parte de reconocer al alumno concreto —en su medio familiar y ambiental, en su cultura— como lo medular del servicio educativo. La necesidad de diversificar las modalidades de atención en programas compensatorios constituye factor crucial para su posible impacto en beneficio de una población heterogénea y muchas veces dispersa. La capacitación y los incentivos docentes para atender zonas en riesgo son considerados importantes. Este enfoque impone, más que otros, una capacidad de rendir cuentas tanto a beneficiarios como al sistema educativo y de poseer mecanismos adecuados de evaluación de resultados. El eje de estos programas tendría que ser fundamentalmente educativo; la distribución de bienes y servicios y su administración debieran estar supeditadas a lo pedagógico.

La dificultad de encontrar experiencias con estas características indicaría que los programas educativos compensatorios, en la pers-

⁵⁰ SCHMELKES, Sylvia: «Hacia la equidad: innovaciones educativas en el medio rural en América Latina». En: *Memorias del Seminario Latinoamericano de Innovaciones en el Medio Rural*. Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). México D.F., 1996.

pectiva de la diversidad cultural señalada, son aún incipientes y escasos respecto al problema social y educativo acumulado⁵¹.

6.2. LAS ESTRATEGIAS DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA

La convicción en algunos países de que las disparidades sociales son un obstáculo insalvable para mejorar los actuales niveles de calidad educativa de importantes segmentos de la población, determinó incorporar como estrategia de Estado la opción de destinar más recursos y de organizar proyectos y programas explícitamente destinados a favorecer la educación de estratos en situación de pobreza.

La «discriminación positiva» es, en la práctica, una estrategia inversa al tratamiento «igual para todos» consensuado en el ámbito internacional y en documentos legislativos. Con ella se intenta conseguir una educación diferenciada para obtener resultados semejantes⁵².

Programas emblemáticos en este sentido son el de *Escuela Nueva* para medios rurales en Colombia; el *Programa de las 900 Escuelas*, que atiende vía proyecto específico a los centros educativos de más bajo rendimiento en Chile; las *Escuelas Fe y Alegría*, promovidas por acuerdos entre la Iglesia Católica y el Estado con niños de áreas urbano-marginales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela; el Programa *Educo* de El Salvador, que da autonomías educativas a poblaciones rurales afectadas por la violencia armada.

Asimismo, en la mayoría de los países en los que se ha instituido, el «desayuno escolar» constituye una pieza clave para el mejor aprendizaje de niños provenientes de hogares carentes. Los controles médicos, las campañas de vacunación que convocan a las autoridades locales y a los padres y que tienen como centro de referencia a las instituciones escolares, han sido determinantes para actualizar diagnósticos de salud infantil y para mejorar la salud familiar.

⁵¹ Las evaluaciones realizadas en proyectos educativos de carácter nacional, como el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE), en México, y el Plan Social Educativo de Argentina, expresan las potencialidades y limitaciones de programas compensatorios, especialmente diseñados y con importante financiamiento de fuentes nacionales e internacionales.

⁵² GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo: «Las reformas de la educación básica en América Latina». Ponencia en: *25 años de educación comunitaria en México. Encuentro latinoamericano de innovaciones educativas en el medio rural*. México D.F., 10 de agosto al 1 de septiembre de 1996.

7. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

En sociedades como las latinoamericanas hay una doble sensación de vértigo y parálisis. El vértigo de los saciados que no tienen tiempo para ordenar toda la información a la que tienen acceso y que gozan de ambientes familiares y de establecimientos educativos que estimulan sus autoaprendizajes; y el desvanecimiento diario de mayorías que tienen como principal objetivo asegurar la comida diaria sobreviviendo en ambientes familiares y escolares fragmentados y sin recursos ni seguridades sobre lo que hay que hacer. Lo que más diferencia al núcleo con mayores ingresos de los demás es su perfil educativo. Los pobres están doblemente penalizados: a su condición de pobreza suman sus dificultades para el acceso y la permanencia en los centros educativos y la baja calidad de los servicios recibidos.

La premisa de que la educación es un factor de equidad social no tiene posibilidad de concreción en Latinoamérica, con gran desigualdad e inequidad —significativamente más alta que en regiones de similar nivel de desarrollo— y donde las condiciones materiales de vida de la inmensa mayoría de alumnos son precarias. En los actuales procesos de transformación educativa las estrategias para aproximarse al cumplimiento de tal premisa son absolutamente insuficientes para encarar los enormes déficit sociales y educativos acumulados.

La experiencia indica que no puede pensarse en mejores logros educativos sin generar condiciones de una mayor equidad en las sociedades. Todo esfuerzo de las instituciones educativas será reducido en su posible impacto y hasta anulado con alumnos que no han tenido estimulación temprana y que carecen en sus hogares de alimentación y sanidad básicas. De allí la urgencia de una inclusión más justa y equitativa de oportunidades, de un crecimiento económico más veloz y de una distribución más amplia de sus beneficios, para poder llegar a constituir parte de un nuevo círculo virtuoso que aliente sociedades con rostro más humano.

En la reconversión de los sistemas educativos, algo que pone en duda que la equidad sea efectivamente objetivo prioritario logrado, es el hecho de que sólo en aquellos planteles privados donde asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza o favorecidas por planes y proyectos generados con financiamiento explícito, podrían sus alumnos apropiarse de las propuestas para mejorar la educación. Estas mayores posibilidades

de educabilidad están lejos de ser alcanzadas por los estudiantes en situación de pobreza, la gran mayoría de los cuales sobrevive en ambientes familiares sin estímulo afectivo, lúdico e intelectual, y con niveles precarios de calidad de vida. Además, los sistemas educativos ofrecen una educación pobre en aquellas situaciones en las que las condiciones de la demanda son más desfavorables; se evidencia en ambientes pobres la falta de capacidad de padres y de comunidades para exigir servicios de mejor calidad. De no mediar una drástica opción política orientada a generar mayor equidad en las oportunidades, existe el riesgo de que con estas reformas educativas se estén reforzando las diferencias e incentivándose, en la práctica, la coexistencia de dos sistemas educativos diferenciados en cuanto a recursos y logros.

Los actuales procesos educativos tienen el importante desafío de superar la idea de que la equidad está asociada sólo al logro de una mayor cobertura. Se requiere tanto la consolidación como la generalización del preescolar, nivel y modalidad con creciente reconocimiento como factor esencial para una mayor equidad social y para un mejor desempeño educativo futuro de los alumnos. Se demanda compensar diferencias en aquellas unidades territoriales cuya debilidad profesional y de gestión les impide asumir la implementación de las propuestas del nivel central. Se requiere, igualmente, asumir la vigencia de diferentes modalidades y niveles de analfabetismo y la necesidad de su abordaje a través de estrategias integrales que no se limiten a la acción sobre adultos analfabetos y den relevancia al aprendizaje de habilidades básicas de lectura y escritura en los primeros años de la educación básica, así como incentivar la educación y participación de los padres. La educación pertinente de niños y niñas campesinos e indígenas sigue siendo desafío que reclama mejores respuestas. Se demanda, asimismo, recrear y dar recursos suficientes a la educación con personas jóvenes y adultas, incorporándola a los actuales procesos de reforma. La pobreza y la desigualdad crecientes exigen el establecimiento de una doctrina de «discriminación positiva» que posibilite proyectos y una acción claramente orientada a favorecer la educación de los desposeídos.

En una investigación regional se llegó a la conclusión de que si se espera que la educación ayude a los pobres a salir de la pobreza, primero habrá que sacar a la propia educación de la pobreza. El fortalecimiento de la educación pública y la generación de estrategias múltiples para su mayor eficacia y pertinencia es tarea perentoria. Su sentido, sus fines y objetivos, que en cada país se han ido construyendo a través de su historia —no sin graves tensiones—, requieren ser

replanteados. El siglo que iniciamos demandará más compromiso estatal con la educación pública, redistribuyendo mejor y más equitativamente los recursos e invirtiéndolos de manera eficiente.

La construcción y la restauración de los principios de equidad y del bien común son aún asignaturas pendientes en la educación latinoamericana.