

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: Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI

AUTOR: Fernando Reimers

EDUCACIÓN, DESIGUALDAD Y OPCIONES DE POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

Fernando Reimers Arias (*)

*A la memoria de mi madre, Ángeles Arias,
quien me enseñó a valorar la justicia.*

SÍNTESIS: Este artículo propone que la igualdad de oportunidades educativas debe ser el objetivo prioritario de las políticas educativas en América Latina en la próxima década. Se discuten los procesos a través de los cuales la enorme desigualdad social se reproduce en la escuela en la región. El autor propone que el interés por la igualdad de oportunidades educativas ha pasado por dos etapas: una entre 1950 y 1980, donde la prioridad fue aumentar el acceso especialmente a la educación primaria; otra desde 1990, donde se inician programas compensatorios para mejorar la calidad de las escuelas a las que asisten los hijos de los pobres. Desde 1980, asociado a los programas de ajuste económico y a la inserción de la región en la economía global, hay un énfasis en el mejoramiento de la calidad, en la competitividad y en la eficiencia de la gestión educativa. El artículo termina proponiendo la necesidad de iniciar una nueva etapa que priorice la acción afirmativa y la discriminación positiva, y propone cinco opciones para lograrlo.

SÍNTESE: Este artigo propõe que a igualdade de oportunidades educativas deve ser o objetivo prioritário das políticas educativas na América Latina na próxima década. Discutem-se os processos através dos quais a enorme desigualdade social se reproduz na escola na região. O autor propõe que o interesse na igualdade de oportunidades educativas passou por duas etapas: uma entre 1950 e 1980, onde a prioridade foi aumentar

(*) Fernando Reimers es profesor asociado de la Escuela de Postgrado en Educación en la Universidad de Harvard, EE.UU., donde dirige el Postgrado en Políticas Educativas Internacionales con énfasis en temas de desigualdad.

o acesso especialmente à educação primária; outra desde 1990, onde se iniciam programas compensatórios para melhorar a qualidade das escolas às quais assistem os filhos dos pobres. Desde 1980, associado aos programas de ajuste econômico e à inserção da região na economia global, há certo ênfase no melhoramento da qualidade, na concorrência e na eficiência da gestão educativa. O artigo termina propondo a necessidade de iniciar uma nova etapa que priorize a ação afirmativa e a discriminação positiva ademais propõe cinco opções para consegui-lo.

1. EL PROPÓSITO DE LA ESCUELA EN AMÉRICA LATINA AL COMENZAR EL SIGLO

Las escuelas existen por muchas razones. Los estudiantes asisten a ellas con la esperanza de aprender contenidos y habilidades que les permitan vivir en sociedades complejas. Los padres y madres de familia envían a ellas a sus hijas e hijos con la intención de que las escuelas les ayuden en el difícil trabajo de educarlos y confiando en que lo que allí aprendan les ayude a mejorar sus oportunidades en la vida. Los maestros y directivos asisten a las escuelas porque en ellas encuentran un espacio de trabajo y de desempeño de su papel en la sociedad. Los Estados apoyan y tratan de influir sobre lo que ocurre en las escuelas, porque las consideran espacios donde convergen múltiples intereses de actores sociales diversos, donde se consolida la legitimidad del Estado y donde se definen proyectos alternativos de futuro. En las escuelas se puede contratar a muchas personas y se adquieren bienes y materiales, lo cual permite favorecer a quienes se empleen en la tarea de enseñar y en producir dichos materiales. El presupuesto educativo suele ser el renglón más alto del gasto público; este, a su vez, es sólo una parte del total de recursos que una sociedad destina a la educación.

Las sociedades sostienen las escuelas por razones que se encuentran entre dos extremos: por una parte, porque contribuyen a reproducir el orden social; por otra, por la esperanza de que pueden contribuir a mejorar este orden. Las escuelas caminan orientadas así entre el pasado y el futuro. Su tarea no es sólo preservar el pasado, sino construir el futuro. En la escuela se aprende de los maestros, de los compañeros de clase, de los libros, del ejemplo de los adultos, de la forma en que se organiza y lleva a cabo la tarea escolar, de muchas cosas. Se aprende una relación con el conocimiento y con la realidad a la que ese conocimiento se refiere y sobre la que le permite actuar. Se aprenden formas de relacionarse con otras personas. Se aprenden ideas sobre uno

mismo, sobre nuestro lugar en la estructura social, en la vida y en el mundo, se desarrollan esperanzas y expectativas, se adquieren habilidades.

Entre los múltiples propósitos que tratarán de hacer efectivos las escuelas en América Latina en esta década que se inicia, quisiera destacar uno que me parece especialmente importante: el de contribuir a hacer sociedades justas. ¿Qué es una sociedad justa? ¿Cómo sabemos cuándo una sociedad se hace más o menos justa? ¿Por qué debe aumentar la justicia social en América Latina? Es más justa aquella sociedad en la que es más aceptable para cualquiera de sus integrantes vivir en las condiciones en que viven los miembros que tienen menos estatus y recursos en dicha sociedad si no conociera de antemano qué posición habría de traerle en la estructura social¹. Con este criterio es posible evaluar cuándo una sociedad, se hace más o menos justa, y por eso es posible concluir que las sociedades latinoamericanas son injustas. Con la mayor desigualdad en la distribución de ingresos en el mundo, las condiciones de vida del 30% más pobre de la población son inaceptables para el resto de la población. El número de personas que vive bajo la línea de pobreza en América Latina aumentó de 136 millones en 1980 a 204 millones en 1997, y no ha disminuido en términos porcentuales². Una cuarta parte del ingreso nacional lo recibe el 5% de la población, mientras que el 30% más pobre percibe sólo el 7.5% del ingreso³. Tan inaceptables como las condiciones materiales de existencia asociadas a vivir con esos niveles de ingreso son las oportunidades que existen para que estas personas mejoren sus condiciones de vida. Es decir, la injusticia de las sociedades latinoamericanas limita, además, las capacidades y la libertad de quienes tienen menos estatus y menos recursos.

Porque las condiciones de vida de los más pobres⁴ son tan limitantes del bienestar, de las capacidades y libertades, todas las

¹ RAWLS, John.: *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

² Este porcentaje es de 35% de la población viviendo bajo condiciones de pobreza y de 15% en condiciones de indigencia. Comisión Económica para América Latina, 1999. *Panorama Social de América Latina 1998*. Naciones Unidas, Santiago, Chile.

³ En comparación, las cifras respectivas para países desarrollados son: 13% del ingreso para el 5% más rico y 13% para el 30% más pobre; para países del Sudeste Asiático: 16% del ingreso para el 5% más rico y 12% para el 30% más pobre; en el resto de Asia: 187% frente a 12%, y para África 24% frente a 10%. Banco Interamericano de Desarrollo, 1998. *América Latina frente a la Desigualdad*. Washington, DC.

⁴ La pobreza está caracterizada por varias dimensiones, de las cuales los bajos ingresos son sólo una. Para los propósitos de este artículo entenderé por pobre a la persona que vive en una familia cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza, la cual es

personas en Latinoamérica quieren que sus hijos tengan oportunidades que les permitan desarrollar capacidades para que su lugar en la estructura social no sea resultado del azar. De este modo todos los padres y madres tienen expectativas de que sus hijas e hijos tengan oportunidades educativas que les permitan satisfacer sus necesidades y vivir con bienestar. Todos los padres y madres destinan parte de sus recursos, por modestos que sean, para que sus hijos desarrollen capacidades que les permitan ser libres y vivir bien; todos esperan que las escuelas les ayuden en esta tarea. Quienes tienen más ventaja en la estructura social buscan pasar esta ventaja a sus hijas e hijos; quienes tienen menos ventaja buscan una mejora en las oportunidades de sus hijas e hijos. Dada esta semejanza en las motivaciones básicas de los padres y madres cabría esperar que la desigualdad social se traspasaría de una generación a la siguiente. La desigualdad social se transmite a través de cinco procesos educativos⁵:

- El primero consiste en el acceso diferencial a distintos niveles educativos para los pobres y los no pobres. Aun cuando la mayoría de los estudiantes se matricula en la escuela primaria, sólo algunos la culminan —los que provienen de hogares con mayores ingresos— y promueven a la secundaria y a la universidad. Muy pocos de los hijos de los pobres culminan la escuela secundaria y aún menos realizan estudios de tercer nivel.
- El segundo proceso consiste en el tratamiento diferencial en las escuelas, que da más ventajas a los estudiantes que proceden de hogares de mayores ingresos. Estos estudiantes tienden a concentrarse en escuelas en las que es más fácil aprender porque los maestros están mejor capacitados, dedican más tiempo a tareas de enseñanza, y porque la

estimada para cada país a partir del ingreso de las familias en relación con los costos de una canasta básica de alimentos y de las necesidades básicas no alimentarias; este valor equivale aproximadamente al doble del costo de la canasta básica de alimentos. *CEPAL* 1999, p. 51.

⁵ La desigualdad no se transmite sólo a través de la escuela, ni puede por tanto reducirse únicamente desde la escuela. Otros procesos importantes incluyen el acceso a empleos de distinto nivel de productividad, las decisiones sobre las remuneraciones asociadas a distintos niveles educativos, el acceso a procesos de decisión política, el acceso a capital para crear y mantener empresas, el acceso a información de distinto tipo. Las capacidades que se adquieren como resultado de la educación formal son básicas, sin embargo, para participar adecuadamente en estos otros procesos.

organización de la escuela está más centrada en apoyar el aprendizaje de los alumnos y hay más recursos para facilitar la tarea de los maestros. Como resultado, los alumnos adquieren más capacidades que les permiten ser libres y tener más opciones de vida.

- El tercero se relaciona también con la segregación social que ocurre en las escuelas, por la cual la mayor parte de los estudiantes aprende en la escuela a convivir y a relacionarse sólo con personas de un nivel sociocultural semejante al suyo. Esto dificulta a los hijos de hogares de menores ingresos adquirir un capital social en forma de relaciones con personas con mayor capital cultural.
- El cuarto resulta de los esfuerzos privados que realizan los padres para apoyar la educación de sus hijos. Estos incluyen el tiempo que destinan a conversar con ellos, el tipo de pensamiento que estas conversaciones estimulan, y los recursos que destinan a actividades que desarrollan capacidades. Es esta una forma de transmisión directa de capital cultural de padres a hijos, que ocurre fuera de la escuela. Aun si todos los padres destinaran una proporción equivalente de su tiempo y de sus recursos a apoyar la educación de sus hijos, quienes tienen más recursos —materiales y culturales— podrán darles más oportunidades.
- El quinto resulta de contenidos y procesos educativos que no se dirigen específicamente a tratar la desigualdad como problema de estudio para los pobres y para quienes no lo son. La ausencia de un proyecto para promover la justicia social desde la escuela explica, en buena parte, que la misma opere más como reproductora de la estructura social existente que como espacio de transformación.

Ninguno de estos cinco procesos es inevitable. Reflejan decisiones humanas y todos pueden ser influidos por políticas educativas que se lo propongan. El desafío para esta década es profundizar en las políticas educativas que tengan como propósito reducir la desigualdad y promover la justicia social. En la última parte de este artículo desarrollaré qué significaría adelantar políticas para influir sobre estos cinco procesos.

2. TRES ETAPAS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Decir que las políticas educativas reflejan intenciones políticas, proyectos de sociedad y propósitos de Estado no es novedoso ni específico de América Latina. La inclusión de la educación como derecho en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que suscribieron las naciones del mundo libre en 1948, refleja la respuesta de estas naciones a lo que percibían como dos proyectos políticos alternativos: el comunismo y el fascismo. Implícita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos está la noción de que es aceptable cierta desigualdad en estatus y condiciones de vida intrínsecas al funcionamiento de un libre mercado, siempre que se garantice la igualdad en ciertas condiciones básicas que den oportunidades a todos los ciudadanos. En la medida en que las condiciones iniciales de las personas no sean limitadas por características de adscripción (su género, raza, religión, etc.); en la medida en que todos gocen de la misma libertad y de la oportunidad de desarrollar capacidades básicas (resultado de salud y educación básica), las diferencias que resulten de las formas en que las personas utilicen sus esfuerzos son más aceptables que si condiciones de adscripción marcan las trayectorias y puntos de destino de distintos grupos sociales.

26

Una variante de esta visión del mundo es la idea de que la legitimidad de la democracia descansa sobre la igualdad de oportunidades de todas las personas (que no de resultados, puesto que el esfuerzo individual media la actualización de esta igualdad potencial). La igualdad de oportunidades requiere, a su vez, de la meritocracia como mecanismo de asignación de posiciones en la estructura social y de la igualdad de oportunidades educativas, para que la diferencia de méritos entre las personas refleje su propio esfuerzo y talento individual y no sus condiciones sociales de origen.

El papel de la igualdad de oportunidades educativas en la legitimidad de la democracia ha sido reiterado en varios contextos y momentos durante el último medio siglo. Entre las dos guerras mundiales, el Rector de la Universidad de Harvard, James Bryant Conan, proponía que era necesaria una verdadera redistribución de las oportunidades sociales que hiciera posible la asignación meritocrática de éstas para responder a la aspiración democrática de igualdad de oportunidades. Dicha redistribución sólo sería posible como resultado de una

auténtica igualdad de oportunidades educativas⁶. Tesis semejantes sobre la importancia política de esa igualdad fueron sostenidas por varios líderes del movimiento de derechos civiles en los Estados Unidos en los años sesenta, y por la administración del Presidente Lyndon B. Johnson, que incorporó dicha igualdad como objetivo en la Guerra contra la Pobreza. También en Europa varias naciones, a comienzos de los sesenta, impulsaron reformas educativas orientadas por la igualdad de oportunidades para distintos grupos sociales como objetivo. Más recientemente, algunas democracias de América Latina han adoptado el tema como objetivo político asociado a la legitimidad de la democracia⁷.

El énfasis que reciben las políticas orientadas a promover la igualdad de oportunidades educativas refleja tanto la prioridad política asignada a la igualdad en distintos momentos, como el conocimiento disponible sobre los factores que inciden en los procesos que promueven la igualdad en las escuelas. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos, durante la presidencia de Lyndon B. Johnson, se impulsan desde el Gobierno Federal iniciativas de gran escala en la lucha contra la pobreza para construir la llamada Gran Sociedad. Entre estas se cuentan el inicio de las políticas compensatorias en educación, que prioritariamente asignan recursos para programas dirigidos a niños de menores ingresos; se inician también programas de educación preescolar para estos mismos grupos, y se expanden otros de becas para facilitar el acceso a la universidad de grupos de menores ingresos. Estas iniciativas, junto con los resultados de las batallas que se llevan a cabo en el Congreso para lograr la integración racial de las escuelas como resultado de la lucha por los derechos civiles, se traducen en grandes logros en materia de igualdad de oportunidades educativas. En 1982, bajo la presidencia de Ronald Reagan, se inicia una era en la que la equidad pasa a ocupar un lugar

⁶ LEMANN, Nicholas: «The structure of success in América». *The Atlantic Monthly*, August, pp. 41-60, 1995.

⁷ Para estudiar la relación entre igualdad de oportunidades y legitimidad de la democracia véase GARCÍA-HUIDOBRO. 2000. «Education and Equity in Chile». In: REIMERS, F. (ed.) *Unequal Schools, unequal chances*. Cambridge, MA. David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University Press. Para una discusión de la incidencia de este objetivo en las reformas educativas en Europa después de la segunda guerra mundial, ver HUSEN, Torsten, 1972. *Social Background and Educational Career*. París. OECD. Para examinar el papel de la igualdad de oportunidades educativas como parte de la Guerra contra la Pobreza en los Estados Unidos, véase JENCKS, Christopher, 1972. *Inequality*. Nueva York: Basic Books.

secundario como objetivo de la política educativa, mientras que la búsqueda de la competitividad y de la eficiencia se convierten en objetivos prioritarios de las políticas federales. El resultado de estas nuevas prioridades se convierte en pérdidas en la igualdad de oportunidades educativas⁸. Ese mismo año, el gobierno del Presidente François Mitterrand inicia en Francia una acción educativa de gran envergadura: las Zonas de Atención Prioritaria, que transfieren significativos recursos a escuelas situadas en áreas de gran concentración de pobreza⁹. Igualmente, al regresar los laboristas al gobierno en Gran Bretaña, Tony Blair inicia una política educativa que incluye zonas de atención prioritaria, en un intento por revertir las crecientes desigualdades resultantes de políticas cuyo énfasis era la competitividad y la eficiencia iniciadas en los años 80.

Como en otras partes del mundo, en América Latina el énfasis en la igualdad de oportunidades educativas cambia con las prioridades de los Estados, aunque hay importantes variaciones entre los países correspondientes a las dinámicas y prioridades políticas de cada uno en distintos momentos. Sin embargo, la tradición de cooperación regional y el intercambio de ideas en materia de prioridades educativas que existe desde hace cincuenta años¹⁰, hace posible identificar los siguientes énfasis:

2.1. PRIMERA ETAPA: LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES COMO EXPANSIÓN EN EL ACCESO

Entre 1950 y 1980 hay énfasis en ampliar el acceso a la educación primaria en particular, aunque también a otros niveles. Este énfasis es de más vieja data en países como Argentina, Chile y Uruguay, pero se acelera para el resto con la convergencia de una serie de ideas y

⁸ ORFIELD, Gary: «Policy and equity: a third of a century of educational reforms in the United States» *Prospects*. Vol. XXIX, No 4. Diciembre, 1999.

⁹ MOISAN, Catherine y JACKY, Simon: «Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire», 1997.

¹⁰ Son varios los mecanismos que han apoyado este diálogo, entre ellos las reuniones de Presidentes, de Ministros de Educación y de Finanzas, las conferencias apoyadas por las agencias de Naciones Unidas y por los Bancos de Desarrollo. Un ejemplo reciente lo constituye la Cumbre de las Américas de 1998, realizada en Santiago, la cual estuvo enfocada en el desarrollo educativo en la región. Otras iniciativas más distantes incluyen el Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe auspiciado por la Oficina Regional de UNESCO.

procesos: (1) la estrategia de desarrollo económico basada en la sustitución de importaciones, que busca el crecimiento económico por medio de la creación de mercados internos, lo que requiere más mano de obra calificada para permitir el desarrollo de una industria incipiente, y más capacidad de consumo; (2) la popularización de las tesis del capital humano como fuente de productividad, que llevan a ver a la educación como inversión para promover el desarrollo económico; (3) la promoción por UNESCO de la educación básica como derecho humano universal en las etapas de gran activismo inicial de esta nueva organización, que se traducen en varios proyectos regionales para influir en la expansión de los sistemas educativos. La expansión que caracteriza esa época es incuestionable. Además, hay otros énfasis de las políticas educativas que incluyen la preocupación por la relación entre Educación y Trabajo, la experimentación con formas incipientes de descentralización de la gestión, la expansión de la matrícula universitaria.

El paréntesis de la década perdida. La obsesión por la gestión y el financiamiento

Durante la década de los ochenta hay un descuido de la equidad como objetivo de la política educativa. Es esta una época en la que la preocupación central de los Estados está en los enormes niveles de endeudamiento externo y en definir el tipo de inserción de las economías de cada país en la economía global. Los procesos de ajuste económico son el centro de atención de los gobiernos durante esta década, y existe un consenso tácito en considerar que el desarrollo social y las reformas en políticas sociales son temas de segunda prioridad, que habrán de ser atendidos en otra generación de reformas. Durante esta época aumenta el número de personas que vive en condiciones de pobreza, y en muchos países decae el gasto educativo, con el consecuente deterioro en el funcionamiento de los sistemas educativos. Las políticas educativas se orientan al mejoramiento de la eficiencia en la gestión: se inicia el establecimiento de sistemas de pruebas de rendimiento en la mayoría de los países, y continúa la prioridad en la descentralización educativa¹¹.

¹¹ Para un examen sobre la prioridad de la gestión y el financiamiento en la agenda educativa en América Latina sobre la equidad, véase MOLINA, Carlos Gerardo, 1999. *Las reformas educativas en América Latina. ¿Hacia más equidad?* Washington, DC. BID. Mimeo; Para tratar el papel de las agencias internacionales de financiamiento en el establecimiento de estas prioridades, véase REIMERS, Fernando, 1999. «El estudio de las oportunidades

Comienza un interés por la calidad de la educación en relación con los procesos de transformación de la estructura productiva, que se inician a medida que los países se integran a la economía global.

2.2. SEGUNDA ETAPA: LAS POLÍTICAS COMPENSATORIAS Y LA RETÓRICA DE LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA

A comienzos de los noventa se inicia una segunda fase en la prioridad que dan los países a la equidad educativa, al tiempo que continúa la preocupación por la calidad y la eficiencia en la gestión. Expresada e impulsada por la Cumbre Mundial de Educación para Todos de Jomtien, Tailandia, así como por la reunión del Proyecto Principal de Educación en la región un par de años antes, varias organizaciones internacionales reiteran la importancia de la educación y de la igualdad de oportunidades educativas como propósitos de políticas educativas. El marco de políticas educativas representado por la publicación de CEPAL-UNESCO «Educación y Conocimiento»¹², desarrolla varias tesis que han de influir en las políticas educativas que suscriben los países de la región durante la última década del siglo pasado: el rompimiento del aislamiento de los sistemas educativos del resto de la sociedad, buscando la participación de actores diversos, sobre todo del sector productivo; el énfasis en que la educación permita la integración en la economía global a partir de agregar valor a los procesos productivos basados en conocimiento; el acento en la equidad, conjuntamente con el de la competitividad como ejes de política educativa, énfasis que distinguen a la región de los que se siguen a partir de los ochenta en los países anglosajones, particularmente en Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, donde la prioridad está en el aumento de la competitividad y de la eficiencia de los sistemas educativos, sin prioridad manifiesta por examinar la equidad.

A comienzos de la década de los noventa Chile y México, y poco después Argentina y Uruguay, adoptan políticas educativas que buscan

educativas de los pobres en América Latina». *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIX, nº 1 y también REIMERS, Fernando, «¿Pueden Aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?» *Revista Mexicana de Estudios Educativos*, 1999.

¹² CEPAL-UNESCO: *Educación y Conocimiento, ejes de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1992.

explícitamente lograr la igualdad de oportunidades educativas. Estas dicen buscar el logro de igualdad en los resultados educativos y no simplemente en el acceso a la educación, que había caracterizado la primera fase razonada anteriormente. Se utilizan diversos términos para llamar a estas políticas. Chile y Argentina hablan de políticas de discriminación positiva; México de políticas compensatorias. Brasil revisa las fórmulas de financiamiento educativo. En todos los casos subyace la idea de que para revertir el papel reproductor del sistema educativo en la estructura social, es necesario mejorar mucho y dar atención prioritaria a las oportunidades educativas de los hijos de los pobres. Esto se hace de diferentes maneras: la más extendida es asignar una parte de los recursos adicionales que el sector educativo recibe durante la década al mejoramiento cualitativo de las escuelas a las que asisten los niños en zonas rurales y urbano-marginales. Estos recursos se destinan sobre todo al mejoramiento de la planta física, a la dotación de materiales educativos, a la capacitación de profesores. Tal es el caso del programa de las 900 escuelas en Chile, del programa PARE en México y de otros semejantes en Argentina y Uruguay. En la mayor parte de los países esto se hace con programas que complementan el presupuesto ordinario que financia las escuelas. El caso de Brasil es diferente, pues intenta revertir la regresividad en el gasto educativo —que representaba grandes desigualdades regionales— con la implantación de una nueva ley que busca igualar el gasto por alumno en todos los tipos de escuelas.

Como complemento de estas reformas que buscan mejorar la calidad de la oferta educativa, en algunos casos se implementan reformas para eliminar las barreras que afectan a la demanda. Entendiendo que la pobreza misma representa un obstáculo en tanto hace muy valioso el trabajo de los niños en relación con el bienestar de las familias, se inician varios programas de becas a éstas últimas asociadas a la matrícula y a la asistencia regular a la escuela de los estudiantes en países como México (Progresía), Brasil (Bolsa Escola y Fundescola), y, en menor escala, en Venezuela y Colombia.

Dichos programas, que expresan esta segunda fase de políticas orientadas a la equidad en educación en América Latina, aumentan efectivamente los recursos que se destinan a la educación de los niños de menores recursos, con lo cual mejoran las oportunidades educativas en relación con las oportunidades de estos mismos grupos en décadas anteriores. Sin embargo, no igualan las oportunidades educativas entre distintos grupos sociales en cuanto a los resultados educativos ni en

cuanto a los insumos que reciben distintos niños, por lo cual el término discriminación positiva excede a las acciones que efectivamente se llevan a cabo. Ello expresa en parte un propósito restringido de estos programas, limitado a mejorar las condiciones educativas de los pobres y no a reducir la desigualdad educativa. También en parte indica una relativa ambivalencia de la prioridad de la equidad frente a los objetivos de mejorar la calidad y la eficiencia en la gestión. En ninguno de los países de la región es posible afirmar que la búsqueda de la equidad adopta un papel rector en los esfuerzos educativos. En todos el objetivo principal es mejorar la calidad global del sistema educativo, con algunos programas suplementarios destinados a atender la equidad. Con deficiente articulación de sus vínculos con los objetivos de mejorar la equidad y la calidad continúan los esfuerzos por descentralizar la educación, medir resultados, aumentar la autonomía de las escuelas, impulsar la participación de las comunidades en la gestión escolar, y, en ciertos casos, promover la competencia del sector público con el sector privado en la provisión de servicios.

Las políticas llamadas de discriminación positiva que se llevan a cabo en esa época representan un avance cualitativo sobre las de equidad de la primera etapa, que caracterizan el período entre 1950 y 1980. Se entiende la igualdad de oportunidades más allá de la que puede haber en el acceso inicial a la educación primaria, al reconocer que habiendo logrado la incorporación de nuevos grupos al sistema educativo es importante mejorar la calidad de esta oferta. Pero dichas políticas son todavía insuficientes a propósito de reducir las desigualdades educativas y sociales.

2.3. TERCERA ETAPA: NECESIDAD DE ACCIÓN AFIRMATIVA Y AUTÉNTICA DISCRIMINACIÓN POSITIVA

Es necesario iniciar una tercera etapa de políticas educativas orientada a la búsqueda de la equidad, que deberá fundamentarse en la consolidación de los logros alcanzados como resultado de las anteriores etapas, pero también ir más allá. No es tarea fácil. En una región con grandes desigualdades iniciales la inercia llevará a la reproducción y ampliación de las mismas. Aunque todos los padres destinaran el mismo esfuerzo para apoyar la educación de sus hijos, habría que esperar que aquellos con mayor capital cultural y social lo transfiriesen mejor a éstos. El desarrollo de códigos lingüísticos complejos será mayor en aquellos niños que crezcan en medios donde se utilicen para entender y aprehen-

der el mundo. Todas las familias destinan parte de sus recursos para apoyar la educación de sus hijos; con esto financian transporte a centros educativos, uniformes y calzado, libros y útiles escolares; en algunos casos, tutores particulares para reforzar la tarea de la escuela, o escuelas particulares. Aunque todos los hogares emplearan la misma proporción de sus ingresos a la educación de sus hijos, los de mayores ingresos destinarían una cantidad muy superior por niño que los más pobres, porque estos últimos tienen menos ingresos y más niños. En Colombia, Chile y Perú, por ejemplo, el gasto privado en educación representa el 46% del total del gasto educativo¹³. Este es desproporcionadamente realizado por las familias con mayores ingresos. En Perú, por ejemplo, el 60% del gasto privado en educación es efectuado por el 20% de la población con más ingresos¹⁴. Esto significa que aunque el gasto público fuese repartido equitativamente entre todos los estudiantes, el total sería mayor entre los estudiantes de mayores ingresos porque sus familias destinarían más recursos a su educación. Dichas diferencias, acumuladas durante todos los años de escolarización que recibe cada persona (más para los estudiantes de familias de mayores ingresos), subyacen a la reproducción de las desigualdades sociales a través de las desigualdades educativas. Este es un problema muy difícil de resolver. Si bien podría pensarse que una solución para lograr igualdad de 'insumos' educativos sería orientar el gasto público de forma más progresiva (más para quienes tienen menos), no está claro que tal tipo de política de acción afirmativa tuviera el apoyo de toda la población durante períodos sostenidos de tiempo. Ninguna de las llamadas políticas compensatorias o de discriminación positiva implementadas en América Latina durante la última década son de este tipo; ninguna ha logrado destinar más recursos para la educación de los hijos de los pobres que los empleados para la educación de los grupos de mayores ingresos. Esto confirma nuevamente que el objetivo de tales políticas ha sido mejorar las oportunidades educativas de los pobres antes que abordar concretamente la igualdad de oportunidades educativas. Tal vez hayan servido parcialmente a un propósito simbólico al dar importancia al tema de la pobreza, aun cuando de hecho su impacto haya sido modesto.

¹³ WORLD BANK: *Education and training in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC., 1998.

¹⁴ WU, Kin Bing et al.: «Education and Poverty in Perú». En: REIMERS, Fernando (ed.) *Unequal Schools, unequal chances*. Cambridge, MA. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University Press, 2000.

Las llamadas políticas de discriminación positiva adelantadas durante los años noventa ocurren en un contexto de baja calidad educativa en general, y en particular en un contexto de bajo gasto educativo en promedio, no sólo en términos absolutos sino relativos al ingreso de cada país. En términos absolutos, por ejemplo, el gasto por alumno en educación primaria varía entre 343 dólares¹⁵ en Paraguay y 1807 en Chile, mientras que en países de la OCDE promedian 3546 dólares, y en Estados Unidos exceden los 7000. En términos relativos, como porcentaje del producto nacional bruto, el gasto público por alumno en educación primaria, que excede el 4% en Estados Unidos, es menor al 1.5% en la mayoría de los países de América Latina y sólo excede al 2% en Bolivia (2.2%), Costa Rica (3.3%), Cuba (2.5%), Nicaragua (2.3%) y Paraguay (2.1%)¹⁶.

Asociado a este bajo nivel de gasto educativo, a la inestabilidad del mismo durante las últimas décadas (en particular con la caída de la década de los ochenta) y al relativo poco énfasis en la calidad educativa, no es de sorprender que los escolares latinoamericanos obtengan puntajes relativamente bajos en pruebas que evalúan los contenidos de los programas escolares. Los salarios de los docentes son bajos en la mayoría de los países en relación con los de profesionales con niveles comparables de formación. El cuadro 1 muestra los salarios de los profesores y los de los profesionales y técnicos en varios países, para los que ha sido analizada esta información.

En la mayoría de los países los salarios de los maestros son significativamente inferiores a los de los profesionales y técnicos. No es de extrañar entonces que una gran parte de los candidatos a ingresar a los institutos de formación docente tengan los más bajos puntajes y perfiles académicos entre los postulantes a estudios superiores¹⁷, ni que los maestros carezcan de las calificaciones académicas necesarias. El porcentaje de maestros de primaria que no tiene las calificaciones académicas requeridas por la ley es como sigue: 46% en Bolivia, 30% en Brasil, 10% en Colombia, 14% en Costa Rica, 26% en la República

¹⁵ En dólares equivalentes a precios de 1995. *OECD Education at a Glance 1996 y 1998*.

¹⁶ UNESCO-OREALC 2000. *Regional Report of the Americas: An Assessment of the Education for All. Program in the Year 2000*. Santiago, Chile.

¹⁷ SCHIEFELBEIN, Ernesto y TEDESCO, Juan Carlos: *El Desafío Educativo*. Madrid. Santillana, 1995.

CUADRO 1
Remuneración promedio efectiva y estandarizada por horas
de trabajo para profesores y profesionales y técnicos
como múltiplo de la línea de pobreza

País	Año	Profesores	Profesionales y Técnicos
Bolivia	1997	2,4	7,1 (remuneración efectiva)
		4,8	8,1 (estandarizada por horas trabajadas)
Brasil	1996	4,2	8,1 (remuneración efectiva)
		6,5	9,5 (estandarizada por horas trabajadas)
Chile	1995	6,7	15,4 (remuneración efectiva)
		8,0	14,9 (estandarizada por horas trabajadas)
Costa Rica	1997	7,9	9,2 (remuneración efectiva)
		10,1	9,5 (estandarizada por horas trabajadas)
Ecuador	1997	3,3	5,6 (remuneración efectiva)
		3,7	5,6 (estandarizada por horas trabajadas)
Panamá	1997	6,6	9,8 (remuneración efectiva)
		8,1	10,1 (estandarizada por horas trabajadas)
Paraguay	1996	3,9	6,2 (remuneración efectiva)
		5,0	6,6 (estandarizada por horas trabajadas)
Uruguay	1997	4,5	8,4 (remuneración efectiva)
		6,8	8,9 (estandarizada por horas trabajadas)

FUENTE: CEPAL, 1999. *Panorama Social de América Latina*, 1998, p. 124.

Dominicana, 17% en Ecuador, 15% en México, 25% en Nicaragua, 40% en Paraguay y 26% en Perú. Estos maestros menos calificados se concentran en escuelas rurales y urbano-marginales¹⁸.

Sobre tales debilidades estructurales (limitados niveles de financiamiento, bajos salarios a los maestros, excesivo número de maestros no calificados, escasos niveles de calidad de los programas de formación docente) y sobre la desigualdad en la forma en que estas debilidades inciden sobre estudiantes de distintos grupos de ingresos, todo ello aunado a las enormes desigualdades en las condiciones de vida

¹⁸ UNESCO-OREALC: *Regional Report of The Americas: An Assessment of the Education for All. Program in the Year 2000*. Santiago, Chile, 2000.

y de oportunidades de dichos estudiantes, tratan de lograr la igualdad de oportunidades educativas los programas iniciados durante la última década. Que los mismos hayan logrado algunos resultados es tan admirable como aparente es que tales esfuerzos son insuficientes para alterar de forma significativa las brechas de oportunidad educativa que separan a esos estudiantes.

El cuadro 2 presenta indicadores de las desigualdades entre escuelas. Estos resultados se basan en el análisis de información obtenida en un estudio reciente auspiciado por el Laboratorio Latinoamericano de Medición de la Calidad de la Educación de la Oficina Regional de UNESCO para América Latina y por los gobiernos de varios países de la región. En promedio, los estudiantes de los distintos países obtienen bajos resultados en pruebas de competencia en lenguaje y matemática

CUADRO 2
Desigualdad en niveles de logro académico en varios países de América Latina a partir de resultados obtenidos por estudiantes de cuarto grado en una prueba de habilidades administrada en 1998

Pais	Porcentaje de variación socioeconómica entre escuelas	Desigualdad en lenguaje	Desigualdad en matemática	Porcentaje que no ha repetido	Desigualdad en repitencia
Argentina	40%	29%	41%	87%	
Bolivia	46%	29%	30%	84%	49%
Brasil	47%	25%	31%	71%	58%
Chile	39%	17%	31%	90%	48%
Colombia	39%	24%	32%	78%	39%
Cuba	29%	24%	38%	99%	31%
Rep. Dominicana	50%	23%	26%	81%	68%
Honduras	44%	32%	34%	78%	31%
México	46%	27%	25%	78%	65%
Paraguay	44%	38%	35%	76%	59%
Perú	41%	39%	43%	76%	49%
Venezuela	33%	20%	21%	83%	38%

FUENTE: REIMERS, Fernando. 2000. *Unequal Schools, unequal chances*. Cambridge, MA. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Estimado a partir de datos del estudio de UNESCO de rendimiento estudiantil en 1998. El índice de segregación socioeconómica es el porcentaje de variación entre escuelas, en un análisis jerárquico de varianza, de un índice de nivel socioeconómico de cada alumno. La desigualdad en niveles de logro en lenguaje y matemática es el porcentaje de variación entre escuelas con el mismo análisis de los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas de rendimiento.

administradas en el cuarto grado de primaria. Pero de mayor interés para los propósitos de este artículo son las desigualdades entre escuelas en varios indicadores obtenidos en esta prueba. La primera columna contiene un indicador de la segregación socioeconómica que se observa en las escuelas. La variación en un índice de nivel socioeconómico de los estudiantes refleja en alta proporción (alrededor del 40%) las diferencias entre escuelas, es decir, hay casi tantas entre estudiantes de distintas escuelas como entre los propios estudiantes; esto indica que las escuelas están altamente estratificadas por el nivel socioeconómico de los alumnos. Igualmente, una buena parte de la variación en los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas refleja diferencias entre escuelas, y no entre los estudiantes. Por último, las altas tasas de repitencia reflejan importantes diferencias entre escuelas, es decir, se concentran los estudiantes repitentes en los mismos centros. Esto indica que en la región hay escuelas donde se concentran estudiantes de bajos recursos, con menores niveles de rendimiento académico y con mayor incidencia de repitencia. Son estos contextos de aprendizaje segregados los que deben ser objeto de atención prioritaria de las políticas educativas que busquen promover la igualdad de oportunidades.

Que las condiciones de enseñanza son diferentes en distintos contextos de aprendizaje está bien documentado en varios estudios en América Latina¹⁹. Los maestros que enseñan a grupos de menores ingresos suelen tener expectativas más bajas sobre el potencial académico de estos niños; suelen dedicar menos tiempo a actividades académicas y utilizan formas de enseñanza asociadas a procesos más básicos de pensamiento. En México, por ejemplo, una encuesta sobre una muestra de 50.000 niños de sexto grado mostró importantes diferencias en los contextos de aprendizaje de ellos. Al preguntar a los niños qué hacía el maestro cuando un estudiante le preguntaba, el 87% de los estudiantes de escuelas privadas indicó que éste contestaba, y el 94% que al hacerlo

¹⁹ EZPELETA, Justa y WEISS, Eduardo: «Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros». *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. I. n° 1, 1996; MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos et al.: «El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo». En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. IX, n° 3. México, 1979; PORTELA, Adelia y SANTANA, Eni: *O (des)conhecido universo da Sala de Aula*. Brasília. Ministério de Educação e do Desporto. Projeto Nordeste, 1998; RAMA, Germán: *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*. Montevideo. CEPAL, 1991; REDONDO, Jesús: «La Dinámica Escolar: de la diferencia a la desigualdad». *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*, n° 6, 1997; ROCKWELL, Elsie (ed.) *La Escuela Cotidiana*. México. Fondo de Cultura Económica; SCHMELKES, Sylvia: *La Calidad de la Educación Primaria*. México. Fondo de Cultura Económica, 1997.

aclaraba dudas; en cambio, en escuelas indígenas sólo el 73% de los estudiantes señaló que el maestro contestaba y únicamente el 87% que al hacerlo aclaraba dudas. En escuelas privadas el 75% de los alumnos tiene deberes escolares que hacer en casa, pero en zonas rurales sólo el 37%. En el 76% de las escuelas privadas los estudiantes indican que los maestros realizan pruebas de evaluación con frecuencia, mientras que sólo uno de cada dos estudiantes en escuelas públicas, indígenas, rurales o urbanas, señala que los maestros evalúan frecuentemente. El 90% de los estudiantes en escuelas privadas apunta que utilizan debates en clase sobre el contenido, pero sólo el 80% de los indígenas y el 75% de los que lo hacen en escuelas rurales pequeñas dice que discute los contenidos en clase.

Estas diferencias cualitativas entre contextos de aprendizaje explican la variación en los resultados de aprendizaje entre escuelas, y que los estudiantes de menores ingresos tengan menor probabilidad de

CUADRO 3

Porcentaje de niños que han culminado seis grados de instrucción primaria a la edad de 14 ó 15 años en zonas urbanas y rurales y por quintil de ingreso en zonas urbanas

País	Año	Urbano	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	1997	92,3	...	82,1	94,7	95,5	100
Brasil	1996	55,9	23,7	32,6	53,8	73,2	87,4
Chile	1996	92,1	78,8	85,6	95,1	97,1	98
Colombia	1997	75,8	41	65,3	75,8	85,5	87,8
Costa Rica	1997	85,9	70,8	76,9	86	95,4	95,7
Ecuador	1997	89	...	84,2	90	92,6	95,8
Honduras	1997	77,4	54,6	66,6	77,4	79,8	91
México	1994	90,1	67,5	83,7	93	94,3	99,6
Panamá	1997	92	82,6	87,8	94	95	97,7
Paraguay	1995	82,3	...	76,7	80,7	88,4	90,2
Uruguay	1997	92,3	...	87,3	94,5	95,7	100
Venezuela	1995	84,9	58,4	75,5	88,1	91	92,3

FUENTE: Cepal, 1999, pp. 180-181.

culminar la educación primaria en el tiempo previsto, como muestra el cuadro 3. Esto se traduce en tres consecuencias negativas para los estudiantes de bajos ingresos. Por una parte, en menores competencias académicas para continuar sus estudios secundarios; por otra, en señales de menor potencial académico que estudiantes y padres toman en cuenta a la hora de decidir si proseguir con los estudios; y, finalmente, al requerir que aquellos estudiantes que persisten en la escuela primaria tengan que tomar más años para culminarla —dado que deben repetir más grados—, ello se traduce en que sea más difícil para estos jóvenes, casi adultos, continuar con sus estudios cuando actividades como el trabajo y los embarazos precoces limitan la posibilidad de continuar estudios secundarios en modalidades rígidas y en un currículum previsto para estudiantes más jóvenes.

3. OPCIONES DE POLÍTICA EDUCATIVA PARA BUSCAR LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA

Al comienzo de este artículo propuse que la igualdad de oportunidades educativas debe ser el objetivo prioritario de las políticas educativas en América Latina. El fin de la educación ha de ser contribuir a hacer sociedades justas. Esto requiere mejorar los ambientes de aprendizaje de los pobres, pero no sólo por los caminos que se han iniciado durante la última década. A continuación desarrollo cinco opciones para incidir sobre los procesos que actualmente hacen que la escuela reproduzca la desigualdad social.

3.1. CONSOLIDAR LOS PROGRAMAS COMPENSATORIOS EN CURSO PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LA OFERTA Y LAS OPORTUNIDADES DE LA DEMANDA

Los programas iniciados durante los últimos diez años deben continuarse, con el fin de permitir su consolidación. Resultados preliminares indican que estos, efectivamente, pueden lograr mejoras importantes en los niveles de aprendizaje de los estudiantes de menores ingresos. Por ejemplo, en México, una serie de programas implementados durante la pasada década han provisto recursos para mejorar la calidad de la oferta en escuelas de zonas muy pobres del país. Con dichos recursos se han distribuido materiales educativos, se han ofrecido cursos a los maestros, se han dado incentivos de arraigo a éstos y se ha hecho más

dinámica la supervisión escolar. Las tasas de eficiencia terminal en las escuelas que han participado en estos programas han mejorado más que las de las escuelas que no han participado, en particular en los estados del sur del país, en los que el programa tiene mayor tiempo, como puede apreciarse en el cuadro 4.

CUADRO 4

Cambios en las tasas de eficiencia terminal en escuelas apoyadas por programas compensatorios, PARE, PAREB Y PIARE en México

	1995-1996		1997-1998	
	Control	Objetivo	Control	Objetivo
PARE (estos cuatro estados recibieron apoyos antes que el resto, y fueron posteriormente incorporados a los proyectos subsiguientes, PAREB y PIARE)				
Chiapas	48,2	42,7	63,1	59,4
Guerrero	61,1	51,6	66,9	58,7
Hidalgo	90,3	85,7	97,6	102,9
Oaxaca	70,4	67,6	76,2	72,3
PAREB	72,5	63,6	79	72,7
PIARE	88,5	78,4	91,1	84,5

FUENTE: Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1998-1999. México, pp. 66-67. El PARE fue el Programa para Abatir el Rezago Educativo, que se llevó a cabo entre 1992 y 1997 en los cuatro estados de mayor concentración de pobreza del país. El PAREB y el PIARE son extensiones del PARE, con algunas modificaciones en el diseño para incorporar la educación preescolar y secundaria, pero que consisten básicamente en extender el programa a un universo más amplio de beneficiarios.

Lo que estos programas compensatorios no han logrado, ni en México ni en otros países, es cambiar significativamente los niveles de aprendizaje de los estudiantes en estas escuelas en pruebas estandarizadas de rendimiento. Es probable que ello se deba a varios factores: uno, que los cambios educativos requieren tiempo para consolidarse; otro, que las intervenciones consideradas son relativamente modestas para alterar las deficiencias de los docentes y de las condiciones de las escuelas descritas anteriormente; otro más, que dichas intervenciones no se han ocupado de la segregación social que ocurre en las escuelas, un poderoso mecanismo de transmisión de la desigualdad de oportunidades educativas.

Continuar estas intervenciones permitirá evaluarlas, aprender de la experiencia, mejorar su implementación. Una de las lecciones de la investigación sobre la implementación del cambio educativo es que requiere tiempo, tiempo que es necesario para que las personas que participan en dicho cambio desarrollen nuevas competencias para aprender sobre su práctica, para ir generando cambios progresivos en la cultura escolar²⁰. Los programas para mejorar las condiciones de aprendizaje en las escuelas donde estudian niños de menores ingresos son demasiado recientes para esperar que hayan tenido impacto. Sólo cuando las innovaciones se sostienen sobre períodos extensos de tiempo, como el caso del programa Escuela Nueva en Colombia o como el de las Escuelas de Fe y Alegría en trece países, es que es posible perfeccionar dichas innovaciones y consolidarlas.

3.2. PROMOVER LA MOVILIDAD EDUCATIVA INTERGENERACIONAL FACILITANDO EL ACCESO DE ESTUDIANTES DE BAJOS INGRESOS A LA SECUNDARIA Y A LA UNIVERSIDAD

En estos momentos el acceso a la escuela primaria, e incluso la posibilidad de completarla, no es el indicador predominante de brechas entre distintos grupos sociales. Tampoco es la educación primaria la que permitirá a las personas más oportunidades de movilidad social. Los esfuerzos por mejorar la equidad se han centrado en las últimas décadas casi exclusivamente en la educación primaria. Eso, si bien está justificado en el sentido de que es la base del sistema educativo, es claramente insuficiente desde el punto de vista del aumento de los niveles de vida en la región sobre la base de agregar más valor en los procesos productivos. Si el futuro de esos países ha de ser diferente al de albergar a una gran industria maquila de poco valor agregado, es fundamental dar altos niveles de calificación a las personas más allá de la educación primaria. En particular, lograr en el acceso a estos niveles la misma dinámica de movilidad educativa intergeneracional que se logró en la educación primaria en los últimos cincuenta años. En México, por ejemplo, dos de

²⁰ ELMORE, Richard, PETERSON, Penelope y MCCARTHEY, Sarah: *Restructuring in the Classroom*. San Francisco. Josse Bass Publishers, 1996; FULLAN, Michael: *Change Forces. Probing the Depths of Educational Reform*. Londres. The Falmer Press, 1993; INBAR, Dan: *Planning for Innovation in Education*. Paris. International Institute for Educational Planning, 1996; SARASON, Seymour: *Revisiting the Culture of the School and the Problem of Change*. Nueva York. Teachers College Press, 1996.

cada cinco estudiantes de sexto grado tienen padres con un menor nivel de escolaridad.

En América Latina, menos de la mitad de los estudiantes del 40% más pobre en la distribución de ingresos está matriculado en la escuela secundaria. A la edad de 21 años, menos de uno de cada cinco del 30% más pobre está estudiando, comparado con uno de cada dos para el 10% con más ingresos. En quienes tienen 21 años la brecha de escolaridad entre estos dos grupos es de entre cuatro y cinco años en Costa Rica, Chile, México y Panamá y, y de más de seis en Brasil, El Salvador y Paraguay. La menor fisura se observa en Perú y Venezuela, donde es de dos años²¹ (BID, 1998). Muy pocos de los estudiantes universitarios provienen de familias con menores ingresos. En El Salvador, por ejemplo, sólo el 2% de los universitarios proviene del quintil inferior de ingresos, y únicamente el 7% del 40% más pobre. En contraste, el 57% de los universitarios procede del quintil superior de ingresos²². En Venezuela, sólo 7% de los universitarios procede del quintil inferior y el 16% del 40% más pobre, mientras que el 43% de los estudiantes procede del 20% con más ingresos²³. En Brasil y México menos del 3% de la matrícula universitaria procede del quintil inferior de ingresos, y menos del 7% del 40% más pobre. En Perú el 10% de los estudiantes universitarios procede del 40% más pobre de las familias²⁴.

Aumentar el acceso de estudiantes de menores ingresos a estos niveles superiores del sistema educativo requerirá diversificar la oferta, desarrollar sistemas de becas y de créditos educativos, y recuperar costos de aquellos estudiantes con capacidad de pago. Esto supone, además, que las políticas compensatorias en los niveles básicos tengan, entre otros, el propósito de preparar a los estudiantes de menores recursos para desempeñarse con éxito en los niveles superiores, para lo que es necesario

²¹ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: *América Latina frente a la Desigualdad*. Washington, D.C., 1998.

²² REIMERS, Fernando (ed.): *La Educación en El Salvador de cara al Siglo XXI*. San Salvador. UCA Editores, 1995.

²³ REPÚBLICA DE VENEZUELA: *Encuesta de Hogares por Muestreo*. Oficina Central de Estadística e Informática, Caracas, 1995.

²⁴ WINKLER, Donald: «Educating the Poor in Latin America and the Caribbean: Examples of Compensatory Education». En: Reimers, Fernando (ed.) *Unequal Schools, unequal chances*. Cambridge, MA. David Rockefeller Center for Latin American Studies. Harvard University Press, 2000.

identificar las brechas en los tipos de enseñanza en escuelas que sirven a distintos grupos de ingreso e intervenir para reducirlas.

3.3. PROMOVER LA INTEGRACIÓN SOCIAL EN LAS ESCUELAS

La segregación social que ocurre entre escuelas es problemática en varios sentidos. Por una parte, en que los maestros de escuelas que concentran a estudiantes de menores ingresos lleven adelante un currículum diluido; igualmente, impide a los estudiantes expandir su capital social desarrollando vínculos con otros de distinto nivel sociocultural, lo cual limita sus oportunidades de aprendizaje; por fin, la segregación dificulta que las escuelas logren uno de sus propósitos más importantes: contribuir a formar comunidades, permitiendo aprender a valorar a quienes son diferentes y desarrollando experiencias positivas de cooperación entre grupos diversos.

La segregación social es, por otra parte, uno de los problemas más persistentes en la mayoría de los sistemas educativos y uno de los más difíciles de atacar. En los Estados Unidos, por ejemplo, la integración racial y socioeconómica de las escuelas ha sido un objetivo de políticas educativas desde los años sesenta, utilizando programas como el transporte a estudiantes que viven en zonas alejadas de las escuelas y empleando formas que buscan lograr una estructura de las escuelas que refleje la composición racial de la población. Si bien se ha avanzado mucho en relación con la segregación que existía antes de los años cincuenta, en la práctica son muchas las resistencias a la integración efectiva de los niños en las escuelas²⁵.

En cualquier caso, aun reconociendo que este es uno de los desafíos más difíciles para promover la igualdad de oportunidades educativas, es necesario plantearlo como un objetivo de las políticas y destinar a él recursos para experimentar y estudiar opciones para avanzar.

²⁵ OAKES, Jeannie, WELNER, Kevin, YONEZAYA, Susan y ALLEN, Ricky: «Norms and politics of equity-minded change: researching the 'zone of mediation'». En: Hargreaves, Andrew et al. (eds.) 1998. *The International Handbook of Educational Change*. Gran Bretaña. Kluwer Academic Press, pp. 952-975, 1998.

3.4. INICIAR POLÍTICAS DE ACCIÓN AFIRMATIVA Y DE DISCRIMINACIÓN POSITIVA QUE RECONOZCAN LA DIVERSIDAD EN EL ESTADIO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DE LAS ESCUELAS

Es necesario iniciar verdaderas políticas de acción afirmativa²⁶, de discriminación positiva, que busquen efectivamente igualar o dar más recursos y atención a los estudiantes de los grupos de menores ingresos. Eso significa no sólo asignar más recursos a la educación de los niños de menores ingresos en relación con el pasado, sino más que los que reciben estudiantes de otros grupos de ingreso. Esto no ocurre hoy en ningún país de la región. Realizar un ejercicio de contabilidad que permita estimar la brecha en el total de recursos destinados a la escolarización, públicos y privados, que reciben estudiantes de distintos grupos de ingreso entre los 0 y los 25 años, es factible y sencillo. Sobre esa base deben discutirse los niveles de esfuerzo necesarios para lograr igualdad de resultados. Un punto de partida es implementar fórmulas de financiamiento por alumno que igualen el gasto por cada uno, tal como se intenta hacer en Chile y más recientemente en Brasil. Sobre este particular deberán financiarse las acciones compensatorias que permitan igualar los resultados, financiando actividades adicionales que den a los estudiantes de menores ingresos oportunidades comparables a las que reciben los demás como resultado del gasto que en ellos hacen sus familias con mayores posibilidades económicas. Existen modelos en esta materia, en particular en países de la OCDE, tales como las Zonas de Atención Prioritaria en Francia y Gran Bretaña, o los diferentes programas para atender a poblaciones estudiantiles de alto riesgo en Estados Unidos²⁷.

²⁶ Una señal de que sólo recientemente se está contemplando este como un propósito de la política educativa es que entre los documentos de la Oficina Regional de UNESCO, únicamente en el informe a la reunión de Dakar en el año 2000 es cuando se utiliza repetidamente la expresión 'acción afirmativa' como objetivo de las políticas. UNESCO. 2000. *Regional Report of the Americas: An Assessment of the Education for All. Program in the Year 2000*. Santiago. Mimeo.

²⁷ A través del programa de Title I el Gobierno de Estados Unidos transfiere más de 7 mil millones de dólares anuales para acciones compensatorias que benefician a 5 millones de estudiantes. El impacto de este programa ha sido estudiado en varias evaluaciones, entre las que se cuentan PUMA, M.J., JONES, C., ROCK, D. y FERNÁNDEZ, R.: *Prospects. The Congressionally mandated study of educational growth and opportunity*. Interim Report. Bethesda, MD: Abt Associates, 1993; STRINGFIELD, Sam, MILLSAP, Mary y HERMAN, Rebecca: «Using Promising Programs to Improve Educational Processes and Student Outcomes». En: Hargreaves, A. et. al (eds.) *International Handbook of Educational Change*. Great Britain. Kluwer Academic Press, pp. 1314-1338, 1998.

Las estrategias para lograr el propósito de igualdad en niveles y tipos de aprendizaje deben variar porque las escuelas son distintas y están en diferentes estadios de desarrollo. La pretensión de que los maestros hagan su propio currículum, donde los más inexpertos son asignados a escuelas rurales, donde están solos, con niños cuyos padres son en buena parte analfabetos, y donde no permanecerán más de un par de años, es una forma de hacer políticas educativas a la medida de los niños urbanos de clase media como si fuera para todos, es decir, de excluir en un tratamiento uniforme. Es necesario entender los distintos contextos de aprendizaje, muy diversos dentro de cada país, para identificar las necesidades específicas de cada contexto y facilitar aquellas acciones que permitan apoyar a los maestros en desarrollar prácticas pedagógicas que tengan como consecuencia mayores niveles de aprendizaje para sus estudiantes. Muchas escuelas son frágiles y requieren gran cantidad de materiales impresos altamente estructurados, de estabilidad en su personal, de mucha asistencia técnica a los docentes. Otras, en cambio, tienen personal más estable y experimentado, y pueden responder bien a estrategias que les den más autonomía para definir sus proyectos. Finalmente, otras funcionan tan bien que lo mejor que pueden hacer los niveles de administración es reconocer su excelencia y pedirles ayuda para extenderla. Siendo igual la meta de lograr hacer de cada maestro un profesional y de cada escuela una organización inteligente, las estrategias para llegar ahí tienen que variar en función del punto de partida de cada escuela.

3.5. RECUPERAR LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD

Hay distintos tipos de cambio educativo; aunque ninguno es fácil, algunos son particularmente difíciles. Los de mayor dificultad son los que intentan transformar el corazón del proceso educativo, las relaciones de enseñanza-aprendizaje y los que buscan hacerlo para cambiar la posición que ocupan en la estructura social los hijos de los pobres, reduciendo así la desigualdad. Las razones por las que este tipo de cambio son difíciles pueden analizarse en varios niveles: uno macro, porque una de las funciones que el Estado espera de la escuela es la reproducción de la estructura social, y tratar de cambiar dicha estructura produce desequilibrios entre los grupos de interés que influyen en la acción del Estado. A nivel medio, institucional, tratar de cambiar los procesos institucionales, la forma en que se asignan los estudiantes a las escuelas, el contenido del currículum, la forma en que se asignan

maestros a escuelas y la forma en que estos llevan adelante su tarea, es tratar de cambiar la cultura de la escuela en lo que ella tiene de básico. Es pedirle a la escuela que haga algo substancialmente diferente a lo que ha estado haciendo durante mucho tiempo. Inercias institucionales e intereses de diverso tipo más organizados entre quienes tienen que perder que entre quienes tienen que ganar, hacen estos cambios políticamente difíciles. A nivel micro, pedir a la escuela que enseñe a los hijos de los pobres de forma que estos puedan ser libres y tener en la vida las mismas opciones que los demás niños, es pedirle a los maestros, a las comunidades, que cambien su práctica y sus expectativas. Es pedir cambiar nuestras creencias más profundas sobre el potencial y los derechos de los niños indios, de los hijos de los pobres. Este cambio requiere actuar como si estuviésemos sinceramente convencidos de la igualdad fundamental de todos los niños, de la igualdad en sus derechos y en su potencial, algo contrario a la experiencia cotidiana en sociedades altamente estratificadas y desiguales. También requiere desarrollar un lenguaje que permita a los maestros hablar y comunicarse efectivamente con los hijos de los pobres, hacerlo con respeto y construyendo la experiencia educativa desde el reconocimiento de la riqueza de la experiencia de estos niños y no de sus carencias. Tal práctica es contraria a la que se aprende en los institutos de formación docente y que se refuerza en la cultura de la mayoría de las escuelas en América Latina.

Unas políticas y una práctica educativas que promuevan verdaderamente la equidad son difíciles, en definitiva, no tanto por lo que ellas piden de nuevo a los pobres, sino por lo que piden a quienes ocupan posiciones de privilegio en sociedades desiguales: a los maestros, directores y supervisores, a quienes hacen políticas educativas, a los políticos que hacen del sector educativo un espacio para buscar adeptos y pagar favores, a los funcionarios que utilizan para fines privados recursos públicos, a los padres de familia que creen que sus hijos se benefician en escuelas segregadas que reciben más recursos y mejores maestros y donde sus hijos no interactúan sino con otros como ellos.

Este cambio es difícil por su carácter político, porque busca aumentar los beneficios educativos para los hijos de los pobres en relación con otros grupos que se benefician del statu quo. El statu quo no ha sido particularmente favorable a las oportunidades educativas de los pobres. Las reformas, sin embargo, no serán más efectivas negando su carácter político ni subsumiéndolas dentro de otros proyectos, sino haciendo explícito su propósito de contribuir a reducir la desigualdad en los países de la región, y manteniendo este propósito como criterio

orientador del diálogo y de las acciones inspiradas por estas políticas. Eso significa construir alianzas en favor de tal cambio sobre un proyecto político, no sólo pedagógico. Este proyecto político no es otro que el de la consolidación de la democracia y el de la expansión de la libertad para todas las personas. Lo orienta no una filosofía utilitarista que entiende el bien común como la suma del de los individuos, utilizando el libre mercado como única forma de relación de unas personas con otras, sino una filosofía comunitaria que cree que uno de los objetivos de las personas en sociedad es precisamente poder vivir unos con otros, confiando en los demás, en solidaridad, con instituciones regulativas como el Estado, que sirvan de contrapeso para proteger los derechos de los grupos más vulnerables, donde los desequilibrios de poder entre personas son muy grandes. En este proyecto la dignidad humana, la de todas las personas, es un fin en sí mismo y no un instrumento para servir a otros objetivos, sean estos la expansión del mercado o del capital, la expansión de los Estados-Nación o de los imperios nacionales, o la preservación o expansión de otras construcciones culturales como los idiomas, las religiones u otras creencias. Las personas y su dignidad no son un medio para la realización de ninguna utopía.

Esto significa que las políticas para lograr la igualdad de oportunidades educativas están comprometidas con aquellos proyectos que buscan mejorar a las sociedades latinoamericanas para hacerlas más justas, más democráticas; para permitir que todas las personas puedan tener garantizados sus derechos humanos y vivir en comunidad y solidaridad. Significa también que la participación de los maestros en este programa es fundamentalmente un acto político y no sólo una acción pedagógica; un acto que busca transmitir la cultura y mejorar la sociedad; que los programas de transformación de la profesión docente estén orientados por un propósito político; que la discusión de los propósitos de la política educativa y de las estrategias y programas es parte de la discusión política sobre el proyecto de sociedad al que se aspira que contribuya; que la vigilancia y la participación en la implementación de las políticas, donde mucha política educativa se define y reconstruye, se da igualmente con criterios que atienden a la asignación y distribución de recursos entre distintos grupos sociales; significa, en suma, que la práctica pedagógica misma tiene como objetivo explícito y claro permitir que los hijos de los pobres y de los no pobres desarrollen el capital social y cultural que les permita hacer comunidad, participar solidariamente y construir juntos un futuro compartido. Es esta una etapa que no han alcanzado aún las políticas compensatorias en la región, aunque existen algunas experiencias que ilustran lo que significa adoptar explícitamente

la dimensión política de este cambio. La mayor parte de ellas son experiencias de educación de adultos, inspiradas en la filosofía pedagógica de Paulo Freire. El propósito de muchas de estas va más allá de dar competencias instrumentales a los individuos, para incluir el desarrollo de capital social en un sentido más amplio y las capacidades de asociación en busca de mejorar sus opciones individuales y colectivas de vida. Otro ejemplo de este tipo de proyecto lo constituyen las escuelas Fe y Alegría, cuyo propósito es facilitar que individuos y comunidades desarrollen competencias y la visión para llevar adelante un proyecto de vida que les haga más libres y extienda sus opciones²⁸.

Adoptar explícitamente esta dimensión política de las acciones que buscan la equidad tiene consecuencias prácticas que van desde su diseño y definición hasta su implementación y evaluación. En su definición esto incluye reconocer que las perspectivas de los pobres, de los beneficiarios de estas políticas, deben influir en su diseño²⁹. ¿Cómo pueden ser liberadoras políticas educativas que refuercen la dependencia de las comunidades de corporaciones autoritarias, sean estas partidos políticos, sindicatos o funcionarios del gobierno? Esto significa también que el diseño de dichas políticas debe ser consultado con los maestros que trabajan con los hijos de los pobres. ¿Cómo podrían promover la autogestión políticas que ignorasen la dimensión y el contexto local en el que ocurre el hecho educativo? El estilo paternalista y autoritario en que se han definido muchas de las políticas compensatorias de la región es una opción política, que debe ser discutida democráticamente en un diálogo que se plantee cuáles son los objetivos políticos de las mismas. La identificación de las organizaciones que han de participar en la ejecución de esas políticas, en diseñar e implementar materiales educativos, cursos de formación docente, el papel de las comunidades en la gestión de estas políticas, también debe reflejar el carácter político de las reformas. Si su propósito es construir comunidad, desarrollar las capacidades de asociación y de gestión de los sectores populares, su

²⁸ SWOPE, John y LATORRE, Marcela: *Comunidades educativas donde termina el asfalto*. Santiago de Chile. CIDE, 1999.

²⁹ Señala Carlos Molina que la delimitación de los objetivos de las políticas educativas, en particular escogiendo entre opciones múltiples dadas las limitaciones de recursos, es una de las áreas en que es más necesario avanzar en la región (MOLINA, Carlos Gerardo: *¿Las reformas educativas en América Latina: hacia más equidad?* Washington, DC. BID. Mimeo, 1999). Dada la necesidad de escoger entre alternativas, es particularmente importante que los beneficiarios de las políticas tengan voz en este proceso.

implementación debe basarse en estrategias que permitan tales objetivos. Esto aclara cuán potencialmente transformador del orden existente y cuántas resistencias pueden encontrar políticas que busquen promover la igualdad de oportunidades educativas. Para algunos gobiernos representa un riesgo reemplazar el relativo control de la definición de estas políticas educativas en manos de funcionarios de alto nivel, dirigentes sindicales y políticos y funcionarios de agencias de financiamiento internacional, por procesos más abiertos, participativos y democráticos que multipliquen los actores que participen en el proceso.

La evaluación del impacto de esas políticas debe reflejar también la dimensión política. La evaluación requiere adoptar un punto de vista. Un programa es más o menos efectivo desde la perspectiva de un grupo de interés; los beneficiarios de tales políticas deben ser una audiencia y un foco de las evaluaciones de las mismas. Algunos propósitos de la evaluación deben ser permitir el aprendizaje social, el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades y de los gobiernos locales, y también nacionales, para llevar a cabo acciones educativas que den iguales oportunidades a todos los niños.

ENVÍO

49

Los años no pasan en vano. Las naciones y las personas son responsables de su futuro. Los dirigentes políticos tienen especial responsabilidad en liderar esfuerzos para escoger futuros alternativos. El movimiento de derechos civiles significó un importante salto cualitativo en la promoción de los derechos humanos en los Estados Unidos. La lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica significó un cambio político que va apoyando acciones para lograr los derechos humanos de todos en ese país. Las naciones democráticas tienen cada vez menor tolerancia por las desigualdades que excluyen de la posibilidad de participación social a los grupos sociales más vulnerables; no existe hoy la tolerancia por la desigualdad que existía en la época de la Guerra Fría³⁰.

Las elecciones que hagan hoy los líderes políticos y educativos de América Latina definirán si sus países se van haciendo más o menos

³⁰ SEN, Amartya: *Conferencia a los ex-alumnos en la ceremonia de graduación de la Universidad de Harvard*. Cambridge, MA. 8 de junio de 2000, 2000.

desiguales, si se hacen más o menos justos. Si logran impulsar políticas para profundizar la igualdad de oportunidades educativas, es más probable que el futuro sea mejor para todos, inclusive si no supiéramos de antemano si nos ha de tocar a nosotros o a nuestros hijos la posición de menor privilegio en la estructura social, y es probable que esto contribuya a que en la región se pueda vivir en paz y libertad.