

El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina*

Revista Latinoamericana de Estudios educativos (*México*), vol. XXIX, núm. 1, pp. 17-68

Fernando Reimers Arias**

RESUMEN

El autor discute el impacto de la desigualdad social sobre las oportunidades educativas de los hijos de los pobres en América Latina, en un contexto de creciente globalización. Analiza la evolución de la pobreza y la desigualdad de ingresos en América Latina durante los últimos 20 años y examina su relación con la evolución de las oportunidades educativas.

Propone un modelo de oportunidad educativa de cinco niveles: la oportunidad de ingresar a la escuela, la oportunidad de aprender en primer grado, la oportunidad de completar el ciclo básico, la oportunidad de aprender lo previsto en ese ciclo y la oportunidad de que los aprendizajes den iguales opciones de vida a los graduados de distintos tipos de instituciones educativas. El trabajo examina evidencia empírica sobre el estado de la igualdad de oportunidades educativas en los cinco niveles propuestos.

ABSTRACT

The author article discusses the impact of social inequality on the educational opportunities of the children of the poor in Latin America in a context of growing globalization. Analyzes the evolution of poverty and inequality in income distribution in Latin America during the last 20 years and examines how they relate to the trends in educational opportunity.

The paper proposes a five step model of educational opportunity: the opportunity to enroll in school, the opportunity to learn in first grade, the opportunity to complete the basic cycle, the opportunity to learn the intended curriculum in the cycle and the opportunity that the skills developed in school give equal life options to graduates of different educational institutions. The article discusses empirical evidence on the state of equality of educational opportunity in the five proposed levels of inequality.

* Este artículo está dedicado a mi madre, Ángeles Arias, quien me ha enseñado muchas cosas, entre ellas el valor de la justicia. Harvard Graduate School of Education. Appian Way. Cambridge, MA 02138, EUA. Correo Electrónico: Fernando_Reimers@Harvard.edu. Teléfono 1-617-4964817.

** Profesor asociado y director del Programa de Maestría en Política Educativa Internacional, Escuela de Educación, Harvard University.

INTRODUCCIÓN

El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina requiere avanzar en la comprensión de dos preguntas dialécticamente relacionadas: ¿en qué medida los sistemas educativos de la región reproducen la desigualdad social y ¿en qué medida? las escuelas de la región brindan oportunidades a los niños de menores ingresos para que aprendan y alcancen niveles de logro significativamente superiores a los de sus padres? Las respuestas a estas dos preguntas son interdependientes. Un sistema educativo sólo puede reproducir la estructura de estratificación social en la medida en que también puede dar oportunidades de movilidad social —si la escuela no tuviera ninguna influencia en los aprendizajes de los niños, no podría argumentarse que la misma reproduce la estructura social—; de igual modo, un sistema educativo puede dar oportunidades de aprendizaje y movilidad educativa intergeneracional a los niños de menores ingresos sólo en la medida en que también puede restringir dichas oportunidades. El avance en políticas educativas orientadas a expandir las oportunidades educativas de los pobres requiere avanzar simultáneamente en el estudio de estas dos preguntas interdependientes.¹ Este trabajo se ocupa de estas dos preguntas.

Estas preguntas pueden analizarse en tres niveles: macro —estudiando la relación entre estos procesos educativos y procesos socia-

¹ Una tercera pregunta, de orden lógico superior a las dos anteriores, es ¿en qué medida el sistema educativo brinda desiguales oportunidades de movilidad educativa y social intergeneracional a distintos grupos de ingreso?. Un sistema en expansión puede permitir que nuevas generaciones alcancen niveles de logro superiores a los de sus padres de una de las tres siguientes formas: 1) si resulta en ganancias equivalentes para distintos grupos, lo cual desplazaría los perfiles educativos hacia arriba pero no cambiaría la posición relativa de ningún grupo con relación a los demás, con lo cual no habría impacto en la desigualdad social; 2) si resulta en ganancias proporcionalmente superiores para los grupos de menores ingresos, por ejemplo enfatizando la incorporación de sectores anteriormente excluidos de sectores básicos y enfocándose en el logro de oportunidad educativa en los cinco niveles que se discuten más adelante, lo cual resultaría en cambios progresivos en la desigualdad social, y 3) si resultan en ganancias proporcionalmente superiores para los grupos de mayores ingresos, por ejemplo si estos grupos aumentasen desproporcionadamente sus calificaciones educativas —en términos de años de escolaridad o calidad de los mismos— con relación a grupos de menores ingresos, lo cual tendría un efecto regresivo en la desigualdad social.

les más amplios—, meso —estudiando los procesos institucionales que explican estas preguntas— y micro —estudiando los factores que influyen en las oportunidades de aprendizaje en el nivel de individuo y de pequeño grupo—. En el apartado I, enfocado desde un análisis macro de estas preguntas, se propone la prioridad de atender a la pobreza y a la desigualdad y se plantea que se ha agotado la fase fácil de integración social en América Latina. En el II, se discute el papel de la educación en la expansión de las oportunidades sociales de los pobres en un nivel de análisis macro y meso. En el III y IV, se analiza, en nivel micro, el concepto de igualdad de oportunidades educativas y se discute la relación entre dichas oportunidades y el nivel de ingreso de origen, así como la variabilidad en los resultados escolares de estudiantes de distintos grupos de ingresos. Finalmente, en el apartado V se discute la implicación de estos resultados para las políticas educativas de la región.

I. EL AGOTAMIENTO DE LA FASE FÁCIL DE INTEGRACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y LA PRIORIDAD DE ELIMINAR LA POBREZA

América Latina termina esta década, y este siglo, como un continente lleno de logros, de promesas, de oportunidades y de esperanzas. Termina el siglo en esta región en camino a la consolidación de la paz entre los países y dentro de cada país, con mejores niveles de vida para la población, con economías en crecimiento, con más canales de participación abiertos a los ciudadanos para escoger y forjar su destino, con gobiernos electos y comprometidos en buscar formas cada vez más transparentes y efectivas de llevar adelante su acción. El cambio ocurrido en los últimos 50 años ha sido extraordinario; el paso de sociedades y economías fundamentalmente rurales a sociedades principalmente urbanas, la modernización de las instituciones y formas de vida, los aumentos en la expectativa de vida al nacer y en las condiciones de salud y educación para la mayoría de la población, la democratización de la política y de la economía, han transformado todos los países de esta región.

Los logros alcanzados durante el siglo, sin embargo, no pueden ser motivo para descuidar los desafíos pendientes. Termina el siglo tam-

bién en condiciones de inestabilidad política en varios países (Colombia, Ecuador y Venezuela) y en condiciones de franca desintegración social en algunos otros. Un factor principal que explica esta desintegración e inestabilidad son los altos niveles de pobreza y de desigualdad social que caracterizan a la región. El desafío más importante en América Latina consiste en la eliminación de la pobreza. El 44% de la población vive en condiciones de pobreza (CEPAL, 1999) y al menos el 8% de las personas de más de 15 años quisieran trabajar pero no tienen empleo (BID, 1998).

La pobreza es aún más aguda para el 8% de los latinoamericanos indígenas. En Guatemala, por ejemplo, el 87% de los hogares indígenas viven bajo la línea de pobreza y el 61% en pobreza extrema. En México, en los municipios mayoritariamente indígenas, el 80% de la población es pobre. En Perú, el 79% de los indígenas vive bajo la línea de pobreza (Psacharopoulos y Patrinos, 1994: xviii).

La pobreza no es una característica intrínseca de América Latina, por lo tanto, no es inevitable. Aunque las poblaciones de menores recursos, las favelas, los ranchos, los campesinos que viven en la miseria, los indígenas cuyas condiciones de vida y de salud son muy inferiores a las del resto de la población, los niños y niñas que viven y trabajan en la calle, pueden a veces convertirse en parte del paisaje, no hay nada natural ni inevitable en esto. Los niveles de pobreza de la región son resultado de elecciones que pueden cambiarse, y existen los recursos para que casi la mitad de la población no tenga que vivir en esas condiciones. Lo que caracteriza a esta región en el contexto mundial no son solamente los altos niveles de pobreza, sino en especial los niveles de desigualdad. El cuadro 1 muestra que existen altos niveles de desigualdad; los más altos se observan en Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Paraguay. En Brasil el 10% de la población con más ingresos gana casi 60 veces más que el 10% con menos ingresos; en Uruguay, el país con menor desigualdad, esta relación es de 18 veces, y en México es de 40 veces. Esta variabilidad en los niveles de desigualdad al interior de la región es una veta de estudio. ¿Por qué hay países con mayor desigualdad que otros?, ¿cuáles son las diferencias en las políticas económicas y sociales sostenidas a lo largo del tiempo por estos países? Nótese que todos los países con menor desigualdad relativa (con coeficientes

de Gini inferiores a 0.50: Argentina, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela) son aquellos que hicieron de la expansión educativa a todos los niveles una prioridad política por lo menos durante los últimos 50 años, y en algunos casos casi 100 años. Entre los países restantes llama la atención los altos niveles de desigualdad en Chile, que también hizo de la expansión educativa una prioridad política en los últimos 100 años. Todos los países con mayor proporción relativa de población indígena, excepto Perú, se encuentran entre aquellos con mayor grado de desigualdad.

CUADRO 1
Porcentaje del ingreso total para el 30% más pobre y el 10% más rico en varios países de América Latina hacia 1998

<i>País</i>	<i>Decil 1</i>	<i>Decil 2</i>	<i>Decil 3</i>	<i>Decil 10</i>	<i>Coefficiente de Gini</i>
Argentina	1.5	2.8	3.8	35.9	0.48
Bolivia	1.5	2.6	3.4	42.1	0.53
Brasil	0.8	1.7	2.5	47	0.59
Chile	1.3	2.2	3.0	45.8	0.56
Costa Rica	1.4	2.9	4.0	34.2	0.46
Ecuador	0.6	1.7	2.8	44	0.57
El Salvador	1	2.4	3.4	39.4	0.51
México	1.1	2.2	3.0	44.4	0.55
Panamá	0.6	1.7	2.7	42.7	0.56
Paraguay	0.7	1.6	2.4	46.5	0.59
Perú	1.5	2.9	3.9	35.4	0.46
Uruguay	1.8	3.2	4.3	32.3	0.43
Venezuela	1.6	2.9	3.9	35.8	0.47

Fuente: BID, 1998: 28. Los datos de Argentina se refieren sólo al Gran Buenos Aires; los de Bolivia y Uruguay, sólo a zonas urbanas.

El porqué de los altos niveles de desigualdad y de pobreza en América Latina tiene, probablemente, dimensiones históricas en el largo, mediano y corto plazos. En el más largo plazo, un modelo de desarrollo económico de extracción que marginaba deliberadamente la participación en formas decisivas de la organización social a comuni-

dades locales, grupos indígenas y en general al ciudadano común, posiblemente explique la sistemática subinversión en el capital humano de los pobres. Es la debilidad de la sociedad civil y la falta de voz de los pobres lo que explica que sus hijos reciban insuficientes oportunidades que permitan movilidad social.

En el mediano plazo, las alianzas políticas entre actores decisores internos y externos de la región para mantener a los países de la región dentro del bloque capitalista, entre mediados de esta década y el colapso del bloque socialista, se tradujeron en que la búsqueda de la justicia social fuese un aspecto poco prioritario políticamente en la agenda pública de los gobiernos latinoamericanos; asimismo, estas alianzas, en particular cuando resultaron en regímenes autoritarios de gobierno, buscaron desmovilizar y debilitar la organización de la sociedad civil, lo que perpetuó la falta de voz de los pobres en la definición de agendas públicas. En el más corto plazo, las prioridades públicas de los países centrales, desde la década de los ochenta, han estado en la búsqueda de la competitividad y la eficiencia, no de la equidad. En los Estados Unidos, por ejemplo, a partir de 1980, el hincapié en política educativa, que había estado en la búsqueda de la igualdad de oportunidades desde la administración de Lyndon Johnson con las iniciativas de la llamada “guerra contra la pobreza”, se desplaza hacia una preocupación por la competitividad de los estudiantes estadounidenses frente a los de otras naciones, la excelencia, los estándares y las formas de mejorar la eficiencia de la gestión educativa. Este cambio de énfasis ideológico se expresa también en reformas educativas en Inglaterra, Australia, Nueva Zelanda y otros países del mundo. Agencias de financiamiento y cooperación internacional (reflejando las ideas dominantes en los países centrales) impulsan, también a partir de 1980, reformas educativas que manifiestan este nuevo acento en la competitividad, los estándares y la eficiencia, y que desplazan a un lugar menos importante la preocupación por la equidad de los años sesenta y setenta. Es así como, por ejemplo, en años recientes, el Banco Mundial ha organizado y financiado giras de estudio a cientos de autoridades políticas de países prestatarios a países como Nueva Zelanda y Australia, que exhiben los “éxitos” de sus políticas de descentrali-

zación, cuando en ambos casos se trata, fundamentalmente, de ejercicios en búsqueda de mejorar la eficiencia en la administración de recursos educativos en un contexto de crecientes restricciones presupuestarias y reducción del Estado, antes que ejemplos de opciones para mejorar la igualdad de oportunidades educativas. El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, en su último informe de desarrollo económico y social que se ocupa de la desigualdad en la distribución del ingreso en la región (BID, 1998), destaca la importancia del mejoramiento de la gestión administrativa de la educación como la acción clave para satisfacer los principales problemas, recomendando con amplitud opciones como los sistemas de *vouchers* educativos, sobre los cuales no existe ninguna experiencia evaluada que documente su eficacia en el mejoramiento de la equidad. Ausentes de esta discusión están las políticas educativas mismas y el papel de la búsqueda de la equidad en ellas. No existe evidencia que demuestre que las reformas de gestión pueden mejorar la equidad educativa.

Estos cambios de énfasis en prioridades políticas en un mundo cada vez más integrado, no sólo a través de la influencia de las agencias internacionales, sino de múltiples canales de comunicación, son los que explican que el siglo XX termine con formas significativas de exclusión para muchas personas. En los Estados Unidos, por ejemplo, a pesar del importante crecimiento de la economía en las últimas décadas, la incidencia de la pobreza apenas ha disminuido. En los años setenta, uno de cada siete jóvenes era pobre, hoy uno de cada cinco aún es pobre. El número de personas que viven en circunstancias de pobreza extrema (menos de 6 750 dólares anuales para una familia de tres personas) ha aumentado de 13.9 millones en 1995 a 14.6 millones en 1997 (Gergen, 1999). En Argentina, a pesar de un significativo crecimiento del producto *per cápita* a partir de 1991, que lo elevó de 4 298 dólares a 9 307 dólares, y de la creación de cientos de miles de empleos y de la elevación de los salarios en la industria, ha aumentado la tasa de desempleo, así como el porcentaje de personas que viven en condiciones de pobreza, como puede verse en el cuadro 2.

CUADRO 2

Crecimiento económico y aumento de la pobreza en Argentina

	<i>PIB per cápita en dólares</i>	<i>Creación de empleos en miles</i>	<i>Salarios en industrias</i>	<i>Incidencia de pobreza</i>	<i>Tasa de desocupación</i>
1988	4 042	116.5	—	31.1	6.9
1989	2 581	20.5	—	36.6	8.0
1990	4 298	86.0	196.0	38.1	7.7
1991	5 762	205.5	467.4	25.2	7.3
1992	6 955	138.0	557.0	18.6	7.5
1993	7 698	49.5	606.5	17.4	9.3
1994	8 346	-36.5	636.1	17.6	11.1
1995	8 071	-110.5	467.4	23.5	16.4
1996	8 510	104.0	654.5	27.3	16.4
1997	9 132	404.5	657.5	26.2	14.4
1998	9 307	290.0	668.7	24.3	12.9

Fuente: Ministerio de Economía e Indec, 1998.

Estos cambios de prioridades políticas, así como el peso de la década perdida de los ochenta —producto de la crisis de endeudamiento externo de América Latina—, explican por qué, mientras que la incidencia de la pobreza disminuyó sensiblemente entre 1950 y 1980, aumentó durante los años ochenta, y a fines de los noventa había apenas recuperado los niveles de 1980.² Durante los últimos 19 años el número absoluto de personas que viven en situación de pobreza ha aumentado.³ El número de personas que vivía bajo líneas de pobreza específicas para cada país aumentó de 136 millones en 1980 a 204 millones en 1997 y el número de indigentes pasó de 62

² A partir de una serie de estudios que realicé en los años ochenta sobre el impacto de la crisis de la deuda externa en los sistemas educativos de América Latina concluí que la misma agravaría las desigualdades sociales de la región (véase Reimers, 1990a y 1990b).

³ El número de personas que viven con menos de \$2 diarios disminuyó de 60% en 1950 a 35% en 1980 (Londono, 1996).

millones a 90 millones en el mismo periodo (CEPAL, 1998). Los pobres representaban el 35% de los hogares latinoamericanos en 1980, 41% en 1990 y 36% en 1997. Los indigentes eran 15% en 1980, 18% en 1990 y 15% en 1997 (*ibid.*). Dadas las perspectivas de bajo crecimiento económico en los años venideros, es poco probable que estos niveles disminuyan significativamente (CEPAL, 1998). Proyectando los niveles de pobreza con base en las tasas de disminución observadas en los últimos nueve años, llevaría más de 20 años reducir a la mitad la proporción de hogares indigentes y más de 30 años la de hogares que viven en niveles de pobreza. Puesto que es probable que estos grupos experimenten mecanismos más severos de exclusión que quienes han podido salir de la pobreza como resultado de los esfuerzos de los últimos años, estas estimaciones representan un escenario optimista, pues las perspectivas de crecimiento económico para los próximos años son iguales o menos favorables que las de la última década. Esto sugiere que se ha agotado la fase fácil de integración social y que, sin mecanismos deliberados de profundización de esfuerzos para la integración social de estos grupos, una proporción significativa de los ciudadanos latinoamericanos continuará apenas sobreviviendo en un contexto de creciente desigualdad.

Eliminar la pobreza es importante no sólo porque ello responde al sentido ético y de justicia de los latinoamericanos, y porque es la continuación lógica del enorme progreso y desarrollo alcanzado en los últimos 50 años de este siglo, sino, y muy especialmente, porque de ello depende la sustentabilidad de las formas de organización social, económica y de gobierno existentes; en definitiva, de ello depende la integración social. No es posible continuar con un modelo de desarrollo que excluye a uno de cada tres latinoamericanos. Puesto que la finalidad principal de la democracia es garantizar la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, no sería lógico esperar que se sostuvieran aquellos gobiernos democráticos que no demuestran en sus acciones un compromiso de aumentar las oportunidades para todos los ciudadanos. Quienes perciben que no cuentan con oportunidades sociales piensan que no tienen mucho que perder con el colapso de las organizaciones e instituciones existentes. Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo documenta una relación entre el nivel de desigualdad en las sociedades latinoamericanas y el porcentaje de la población que prefiere formas

de gobierno democráticas: "Donde la concentración es más equitativa, como Uruguay o Costa Rica, una proporción alta de la población considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En los países más inequitativos hay una mayor tendencia a aceptar gobiernos autoritarios y son más los que creen que 'da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático'" (BID, 1998: 26).

II. EL PAPEL DE LA EDUCACIÓN EN LA ELIMINACIÓN DE LA POBREZA

Una de las mejores formas de reducir los niveles de pobreza es, sin duda, aumentar la productividad de las economías, o sea que haya crecimiento económico que se traduzca en mayores niveles de ingreso para la población. Gracias a la creciente disciplina fiscal y a políticas económicas orientadas a promover la competitividad, la mayoría de las economías de América Latina han reiniciado el crecimiento, después de la década perdida de los ochenta. Éste, en muchos casos, ha excedido el crecimiento de la población, por lo que se ha traducido en crecimiento del ingreso promedio. Es muy importante continuar promoviendo el crecimiento, ya que no se puede reducir la pobreza si no es a partir de la generación de riqueza. Las economías que se estancan sólo pueden terminar distribuyendo miseria.

Pero no hay evidencia de que el crecimiento experimentado en los últimos diez años haya disminuido los niveles de pobreza ni el desempleo. En parte esto se debe a que las tasas de crecimiento han sido modestas, y en parte a que la calidad de este crecimiento no se ha traducido, necesariamente, en generación de oportunidades laborales para los más pobres. Entre 1990 y 1997 el crecimiento anual promedio del Producto Interno Bruto *per cápita* fue superior a 4% sólo en Argentina (4.3%) y Chile (6.9%); entre 2% y 4% en Bolivia (2%), Colombia (2.5%), República Dominicana (2.2%), El Salvador (3.3%), Panamá (3.7%), Perú (2.7%) y Uruguay (3.6%). Ha sido inferior a 2% en los 10 países restantes de la región, y menos de 0.5% o negativo en la mitad de éstos (BID, 1998: 209). Sólo dos de estos países (Chile con 9% y Uruguay con 10%) muestran tasas de reducción de la incidencia de la pobreza superiores a las de la etapa fácil de inclusión social (1950-1980). Por otro lado, en un país con una

alta tasa de crecimiento, como Argentina, la incidencia de la pobreza disminuye sólo 3% en este periodo; Brasil y Panamá, con tasas de crecimiento económico modestas, muestran una reducción de la incidencia de la pobreza de 6% y 4%, respectivamente. En la mayoría de los demás países la incidencia de la pobreza disminuye menos de 2% o aumenta durante la década de los noventa. En México, el porcentaje de hogares que viven bajo la línea de pobreza aumenta de 39% en 1990 a 43% en 1996 y el porcentaje de aquellos en situación de indigencia pasa de 14% a 16% en el mismo periodo (CEPAL, 1999). El siguiente cuadro muestra los porcentajes de desempleo abierto en América Latina durante la última década.

CUADRO 3
Porcentaje de la población desempleada

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	6.3	3.7	5.4	6	4.3	4	4.3	5.7	6.6	6.1
El Salvador	9.4	8.4	10	7.9	8.2	8.1	7	7	7.5	–
Guatemala	8.8	6.2	6.5	4	1.5	2.5	3.3	3.7	4.9	–
Haití	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Honduras	8.7	7.2	7.8	7.4	6	7	4	5.6	6.5	6.4
Nicaragua	6	8.4	11.1	14.2	17.8	21.8	20.7	16.4	14.8	13.9
Panamá	21.1	20.4	20	19.3	17.5	15.6	16	16.6	16.7	15.8
República Dominicana	–	–	–	19.6	20.3	19.9	16	15.8	16.5	15.9
México	3.5	2.9	2.7	2.7	2.8	3.4	3.7	6.2	5.5	3.9
Argentina	6.3	7.6	7.5	6.5	7	9.6	11.5	17.5	17.2	14.9
Bolivia	11.6	10.2	7.3	5.8	5.4	5.8	3.1	3.6	4.2	–
Brasil	3.8	3.3	4.3	4.8	5.8	5.4	5.1	4.6	5.4	5.8
Chile	10.2	7.2	6.5	9.3	7	6.2	8.3	7.4	7	7.5
Colombia	11.3	9.9	10.5	10.2	10.2	8.6	8.9	8.8	11.2	12.6
Ecuador	7.4	7.9	6.1	8.5	8.9	8.9	7.8	7.7	10.4	9.3
Paraguay	4.7	6.1	6.6	5.1	5.3	5.1	4.4	5.3	8.2	–
Perú	7.1	7.9	8.3	5.9	9.4	9.9	8.8	9.3	8.8	9.1
Uruguay	9.1	8.6	9.2	8.9	9	8.3	9.2	10.3	11.9	11.9
Venezuela	–	–	8.8	8.9	8.8	–	–	–	–	–

Fuente: BID, Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Base de datos.

¿Cómo explicar que el aumento de la productividad, el crecimiento de la economía, el aumento de los salarios y la creación de empleo no hayan reducido la pobreza? La respuesta es que el crecimiento reditúa beneficios a algunos de los factores de producción, capital o trabajo. Quienes tienen capital, bien sean recursos financieros o tierra, pueden hacer que la rentabilidad del mismo aumente cuando hay crecimiento, así como quienes trabajan, también pueden hacer que la rentabilidad de su trabajo se incremente. En sociedades crecientemente competitivas, los mayores réditos van al trabajo calificado, a la mano de obra educada. La economía basada en el conocimiento genera más oportunidades para quienes tienen mayor acceso a él. Ésta es la principal conexión entre la meta de reducir la pobreza, a la que aspiran las naciones latinoamericanas, y la educación de los pobres.

La mejor política que puede seguirse para aumentar las posibilidades de que los pobres salgan de la pobreza es darles oportunidades educativas. Promover sólo el crecimiento, como hemos visto, no tendrá impacto suficiente para reducir significativamente los niveles de pobreza que caracterizan a América Latina. Las verdaderas oportunidades educativas para los pobres no sólo contribuirán a la reducción de los niveles de pobreza, sino también a la legitimación de las democracias de la región. Es obvio que la educación sola no puede reducir la pobreza y que un mayor nivel de escolaridad no se traduce, necesariamente, en la generación de un empleo, por lo tanto, son necesarias políticas que se complementen en los campos de inversión en educación, salud y en la generación de empleo y otras formas de compensación para incidir efectivamente sobre la pobreza.

Esta idea que asigna un papel estratégico a la educación como herramienta para la superación de la pobreza, ha ido ganando consenso en la región. A comienzos de esta década, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la UNESCO prepararon un documento que proponía la prioridad estratégica de la educación para el logro de objetivos de competitividad y de equidad (CEPAL/UNESCO, 1992). Hace poco menos de un año, los jefes de Estado del hemisferio, reunidos en la Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, suscribieron una declaración que le da prioridad estratégica a la educación, y que hace explícita la expectativa de que será una herra-

mienta clave en el combate a la pobreza. El plan de acción propone las siguientes estrategias:

1. Programas focalizados para poblaciones vulnerables, con énfasis en educación inicial.
2. Sistemas para evaluar el rendimiento estudiantil.
3. Programas de formación de maestros.
4. Fortalecimiento administrativo e institucional.
5. Educación para el trabajo.
6. Currículos multiculturales y políticas de lenguaje.
7. Educación de valores.
8. Utilización de información y tecnologías de comunicación.
9. Aumentar la disponibilidad de tecnologías instruccionales.
10. Utilizar nuevas tecnologías para vincular escuelas y comunidades.
11. Programas de cooperación hemisférica para la formación de alto nivel de administradores, docentes y alumnos.

Consistente con el creciente consenso político sobre la importancia de la educación, la mayoría de los países de la región han aumentado, significativamente, la inversión en la misma durante los años noventa, para recuperar la caída del gasto en la década anterior (CEPAL, 1999).

Sin embargo, aumentar solamente el gasto educativo es insuficiente para promover la oportunidad educativa de los más pobres. Necesitamos entender los procesos que limitan las oportunidades de aprendizaje de los niños cuyas familias tienen bajos ingresos y estudiar cuidadosamente la evidencia sobre el impacto de las intervenciones ya conocidas (o de otras por desarrollarse), de manera que los recursos adicionales puedan traducirse en mayores oportunidades educativas.

Varios procesos explican por qué la educación es importante para la reducción de la pobreza y de la desigualdad. En primer lugar, las destrezas cognitivas y sociales así como las credenciales, que se adquieren en la escuela, amplían las opciones que tienen las personas: aumentan la probabilidad de que sean más productivas en su trabajo, obtengan empleos mejor remunerados, adopten prácticas

para mejorar aspectos tales como salud y ejerzan control más efectivo sobre el número de niños que desean tener. En América Latina, los pobres tienen significativamente más niños; el 10% con mayores ingresos tiene en promedio 1.4 niños, mientras que el 30% más pobre tiene en promedio 3.3 niños (BID, 1998: 57),⁴ lo cual limita los recursos disponibles para cada niño en cada familia y las opciones para obtener empleo en el sector formal para sus madres. La participación de la mujer en el mercado de trabajo ha ido en aumento durante la última década. Los hogares más pobres han tratado de mantener sus niveles de vida aumentando la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo (CEPAL, 1999).

Existen muchos estudios que demuestran que la educación y el nivel de ingresos están relacionados: a mayor nivel educativo mayor probabilidad de estar empleado y mayor nivel de ingresos. Los más pobres tienen menor nivel de educación. En América Latina, la población con más de 25 años tiene, en promedio, 5 años de escolaridad y 14% es analfabeta absoluta.⁵ El cuadro 4 muestra los niveles promedio de escolaridad y de analfabetismo para distintos países de la región. Muchas de las personas que viven en condiciones de pobreza son analfabetas absolutas o tienen tan bajos niveles de escolaridad que son analfabetas funcionales.

⁴ A menos que se indique lo contrario, las afirmaciones generales sobre pobreza en América Latina como región se basan en dos conjuntos de encuestas de hogares por muestreo. Una referida a 14 países de la región. Los incluidos en estos cálculos son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; todas las muestras son nacionales con excepción de Argentina, que cubre sólo el Gran Buenos Aires, y las de Bolivia y Uruguay que son urbanas (la fuente para este análisis es BID, 1998). El otro conjunto, más reciente, se basa en encuestas de hogares en 12 países que incluyen a Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (la fuente para este análisis es CEPAL, 1999).

⁵ Esta tasa probablemente subestima el analfabetismo real, pues se basa en la pregunta hecha a cada persona de si sabe leer y escribir sin evaluar el nivel de competencia lectora.

CUADRO 4
Porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza, desempleados, escolaridad promedio de la población de más de 25 años y porcentaje de analfabetos

<i>País</i>	<i>Porcentaje que viven en pobreza</i>	<i>Porcentaje desempleados</i>	<i>Promedio escolaridad</i>	<i>Porcentaje analfabetos</i>
Costa Rica	4	6	6	5
El Salvador	34	8	4	29
Guatemala	62	5	3	44
Haití	–	–	2	55
Honduras	62	6	4	27
Nicaragua	–	14	4	34
Panamá	36	16	7	9
República Dominicana	25	16	5	18
México	–	4	5	10
Argentina	5	15	7	4
Bolivia	32	4	5	17
Brasil	51	6	4	17
Chile	12	8	7	5
Colombia	16	13	5	9
Ecuador	22	9	6	10
Paraguay	7	8	5	8
Perú	58	9	6	11
Uruguay	4	12	7	3
Venezuela	9	13	6	9

Fuente: BID, Unidad de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, Base de datos. Las cifras son para los años más recientes disponibles, hacia 1998.

Hay enormes brechas en los niveles educativos de distintos grupos de ingreso, como muestra el cuadro 5. Para la población de más de 25 años, el 10% con mayores ingresos tiene dos y hasta seis veces más años de escolaridad que el 10% con menores ingresos. El Salvador y México son los países de la región en los que esta brecha es mayor, más aún que en Brasil. Nótese que los países donde la brecha es mayor presentan mayores índices de desigualdad en la distribución del ingreso.

CUADRO 5
Promedio de escolaridad de la población de más de 25 años
por nivel de ingreso

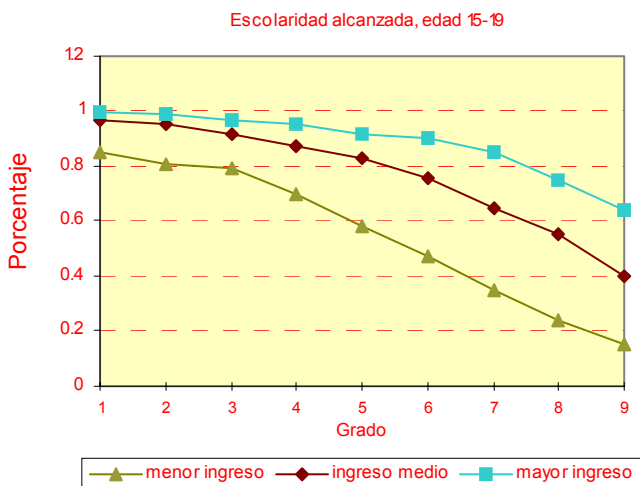
<i>País</i>	<i>10% más pobre</i>	<i>10% más rico</i>	<i>Brecha (decil 10/decil 1)</i>
Argentina	7.04	13.57	1.92
Bolivia	5.96	13.12	2.20
Brasil	1.98	10.53	5.31
Chile	6.24	12.83	2.05
Costa Rica	4.08	11.53	2.82
Ecuador	3.39	11.83	3.48
El Salvador	1.63	10.27	6.30
Honduras	2.07	9.58	4.62
México	2.14	12.13	5.66
Nicaragua	2.17	8.49	3.91
Panamá	4.31	13.57	3.14
Perú	3.37	10.72	3.18
Uruguay	3.87	10.80	2.79
Venezuela	6.03	11.87	1.97
	4.66	10.81	2.31

Fuente: BID, 1998: 30.

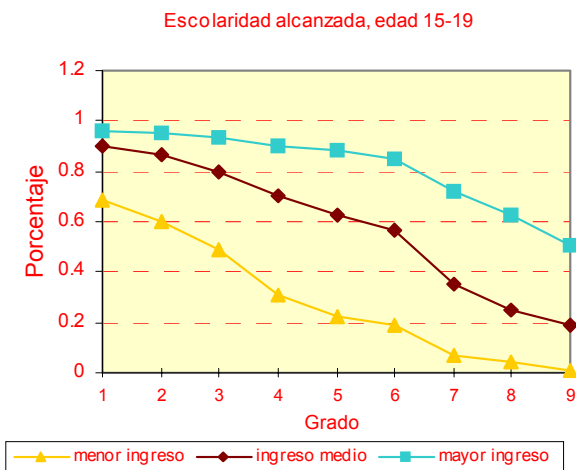
En las gráficas 1 a la 7 se muestra el perfil de logro de la población de 15 a 19 años, y cómo crece la brecha entre los grupos de ingreso con el grado. Es decir, hay pocas diferencias en el acceso inicial a la escuela entre los grupos de menores y de mayores ingresos; sin embargo, las diferencias fundamentales se deben a que los grupos más pobres no aprueban los grados superiores, un punto al que volveré más adelante.

GRÁFICAS 1-7
Nivel de escolaridad alcanzado por distintos grupos de ingresos (20% de mayores ingresos, 40% de menores ingresos y 40% intermedio)

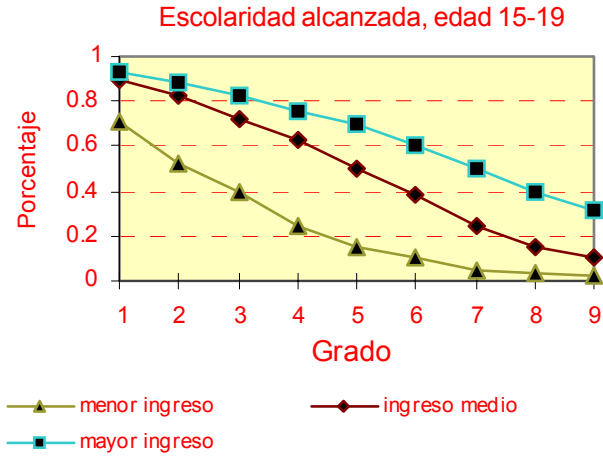
GRÁFICA 1
República Dominicana 1996



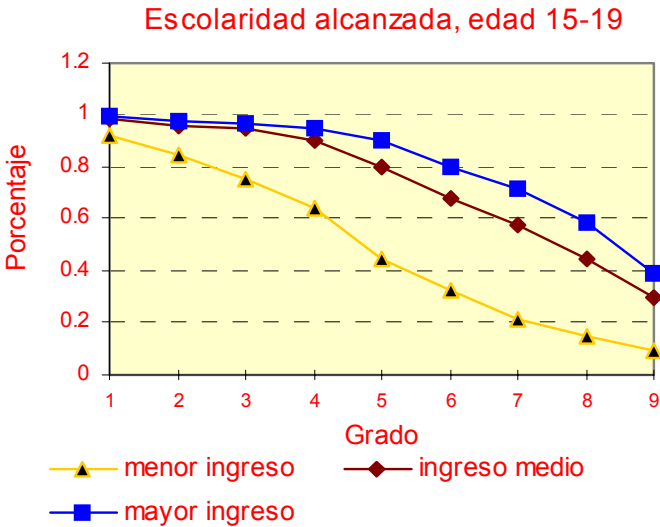
GRÁFICA 2
Guatemala 1995



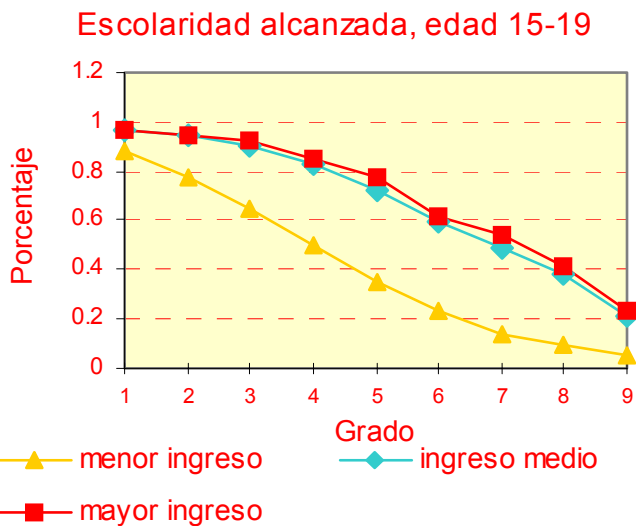
GRÁFICA 3
Haití 1994-95



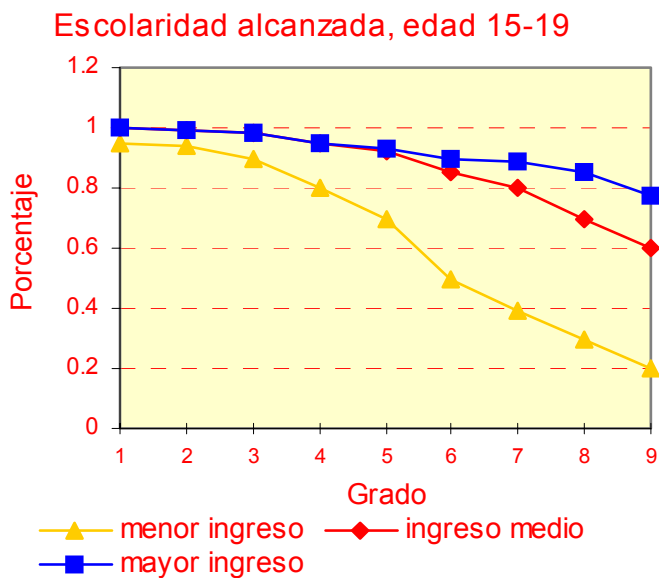
GRÁFICA 4
Brasil 1996



GRÁFICA 5
Noreste Brasileño 1996

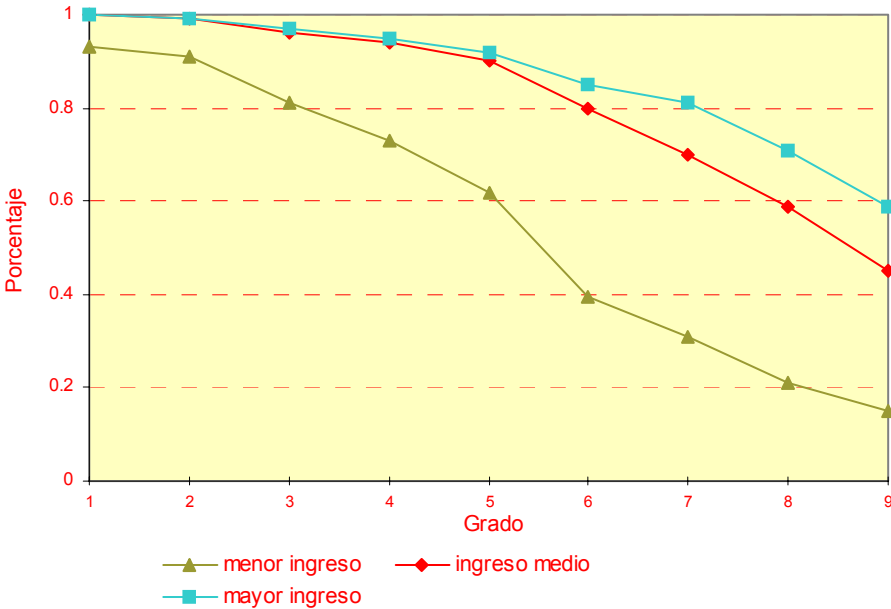


GRÁFICA 6
Bolivia 1993-94



GRÁFICA 7 Colombia 1995

Escolaridad alcanzada, edad 15-19



Los grupos indígenas sufren desproporcionadamente la exclusión educativa. Como he señalado antes, los indígenas latinoamericanos son en su mayoría pobres. Sus oportunidades educativas son aún más bajas que las del resto de los pobres en cada país. En las zonas urbanas de Bolivia, por ejemplo, el promedio de escolaridad de la población no indígena es de 9.7 años, para los indígenas bilingües el promedio es de 6.5 años y para los monolingües es de 0.4 años. Entre los pobres, sólo el 3.5% de la población no indígena no ha asistido nunca a la escuela, entre los indígenas bilingües el 12.9% y entre los monolingües el 81% no ha asistido nunca a la escuela (Wood y Patrinos, 1994: 62-63). En Guatemala, el 60% de los indígenas no ha asistido nunca a la escuela, comparado con el 25% para el resto de la población. Sólo el 35% de los indígenas tiene alguna educación primaria comparado con el 55% para el resto de la población. Únicamente el 57% de los niños indígenas entre los 10 y 12 años asisten a la escuela, comparado con el 75% de la población no indígena (Steele, 1994: 108-

111). En México, quienes viven en municipios predominantemente indígenas tienen menor nivel educativo. El porcentaje de hombres que no saben leer es tres veces mayor en municipios donde el 40% son indígenas que en aquellos donde menos del 10% son indígenas (32% vs. 7% de analfabetos, respectivamente); entre las mujeres, la proporción de analfabetas es cuatro veces más entre las indígenas que entre las no indígenas (43% vs. 10%) (Panagides, 1994: 141). En Perú el promedio de escolaridad de los indígenas es de 6 años comparado con 8 años para los que no son indígenas (Macisaac, 1994: 178).

En síntesis, en cada país de América Latina coexisten dos países desde el punto de vista educativo: un 30-40% de la población con muy bajos niveles de logro educativo, promediando, en algunos casos, apenas 2 años de escolaridad, y un 20% de la población con niveles educativos dos y tres veces más altos. Esta desigualdad educativa estructural es la que está en la base de los altos niveles de desigualdad de la región y es la que explica que para los más pobres será más difícil, que para el resto de la población, beneficiarse igualmente del crecimiento económico mientras no tengan más oportunidades efectivas de aumentar sus niveles educativos.

El cuadro 6 muestra las tasas de culminación de primaria y secundaria por nivel de ingresos para los grupos más jóvenes de la población. Nótese que si bien existen brechas con relación a la probabilidad de completar la escuela primaria, los órdenes de magnitud de estas brechas son muy superiores para el caso de la escuela secundaria; es la probabilidad de haber completado este nivel y los subsiguientes, lo que verdaderamente diferencia a estos grupos de ingreso. Son estos niveles los que representan la clave de la reproducción social de la desigualdad. Sin embargo, nuestra comprensión de las consecuencias sociales de la desigualdad educativa debe incluir tanto los factores que se relacionan con la movilidad social, como con la exclusión social, que son factores diferentes, aunque complementarios, y que se refuerzan recíprocamente. La mayor movilidad social para un individuo se asocia con haber completado el mayor nivel educativo. Puesto que la mayoría de las personas ya han terminado la educación primaria, hay poca movilidad social asociada con el hecho de haber completado este nivel, y en muchos países

esto no tiene ningún efecto en la probabilidad de estar empleado; sin embargo, quienes no han completado este nivel tienen más probabilidad de estar severamente excluidos de participar en forma significativa en mercados laborales, sociales o políticos.

CUADRO 6
Tasas de culminación de la educación primaria y secundaria por nivel de ingresos entre jóvenes de 20-25 años

Primaria

<i>País</i>	<i>40% más pobre</i>	<i>10% más rico</i>	<i>Razón 10%/40%</i>	<i>Decil 1</i>	2	3	4	5	6	7	8	9	<i>Decil 10</i>	<i>Total</i>
Argentina	92	100	1.1	83	94	92	99	96	98	100	99	99	100	97
Bolivia	88	94	1.1	84	89	90	87	94	94	93	94	95	94	92
Brasil	30	95	3.2	19	24	33	43	48	57	67	76	85	95	57
Chile	76	96	1.3	67	75	77	84	85	89	91	94	95	96	86
Costa Rica	72	99	1.4	64	69	78	77	81	84	92	95	95	99	86
Ecuador	82	98	1.2	76	85	81	85	83	89	92	93	94	98	88
El Salvador	20	85	4.2	17	17	22	25	34	37	52	63	75	85	47
Honduras	44	87	2	39	48	41	46	53	58	71	76	87	87	64
México	63	92	1.5	52	66	65	70	84	87	91	93	95	92	83
Nicaragua	40	90	2.3	31	31	44	53	57	62	53	75	82	90	60
Panamá	84	99	1.2	75	82	89	89	93	95	96	97	98	99	92
Paraguay	56	93	1.7	49	62	51	60	64	72	75	85	90	93	74
Perú	58	95	1.6	53	52	56	71	75	78	85	90	91	95	78
Uruguay	92	99	1.1	88	94	92	95	97	98	99	98	99	99	96
Venezuela	78	97	1.2	76	79	79	79	89	91	91	94	96	97	88

Secundaria

<i>País</i>	<i>40% más pobre</i>	<i>10% más rico</i>	<i>Razón 10%/40%</i>	<i>Decil 1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>	<i>Decil 10</i>	<i>Total</i>
Argentina	22	92	4.2	13	17	27	31	42	51	54	65	68	92	50
Bolivia	52	83	1.6	51	48	55	52	59	60	60	64	65	83	61
Brasil	5	73	14.6	2	3	6	9	12	16	22	32	46	73	23
Chile	33	83	2.5	23	31	35	44	50	56	65	74	80	83	56
Costa Rica	11	70	6.2	10	10	11	14	13	18	29	42	44	70	30
Ecuador	19	73	3.8	14	15	18	29	26	33	40	46	49	73	36
El Salvador	8	69	8.4	8	6	10	9	14	15	27	35	47	69	27
Honduras	3	50	15.4	2	3	4	4	9	11	15	23	35	50	18
México	10	70	6.8	4	9	12	16	18	26	32	39	53	70	32
Nicaragua	5	43	8.2	3	2	8	8	16	14	15	22	25	43	17
Panamá	23	84	3.7	11	16	30	33	41	47	57	66	72	84	49
Paraguay	3	62	24.8	0	2	3	5	4	11	20	34	41	62	23
Perú	37	87	2.3	33	32	36	48	51	60	65	75	82	87	61
Uruguay	24	72	3	16	21	24	35	35	43	46	51	63	72	42
Venezuela	21	74	3.6	15	17	26	24	31	32	44	48	53	74	40

Fuente: Encuestas de Hogares alrededor de 1995, reportado en BID, 1998: 28. Datos para Argentina se refieren sólo al Gran Buenos Aires. Datos para Bolivia y Uruguay son sólo para áreas urbanas.

III. LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS Y LA POBREZA. ¿ES JUSTA LA IGUALDAD?

Los sistemas educativos latinoamericanos han experimentado un gran desarrollo durante los últimos 50 años. Se han hecho enormes

esfuerzos para abrir escuelas en los pueblos y barrios más apartados. Las Constituciones de todos los países de la región estipulan que la educación es un derecho para todos los ciudadanos; en ningún país existen escuelas en las que una niña o un niño no puedan matricularse porque son pobres. Como vimos y como volveremos a discutir en seguida, la mayoría de los niños se matriculan en primer grado. ¿Dónde está, pues, el problema? ¿Cómo explicar la paradoja de tener iguales oportunidades para todos y desiguales resultados en los perfiles educativos de distintos grupos de ingreso?

Detengámonos un momento a discutir el concepto de igualdad de oportunidades. Podemos considerar la oportunidad educativa como el ascenso entre cinco distintos niveles de oportunidad, resumidos en el cuadro 7. El nivel más básico es tener la oportunidad de ingresar al primer grado en una escuela. El segundo nivel es tener la oportunidad de aprender en ese primer grado lo suficiente para completarlo y para tener la base que permita ir progresando en la pirámide educativa. El tercer nivel es tener la oportunidad de completar un ciclo educativo. El cuarto nivel es tener la oportunidad de completar un ciclo logrando un nivel de conocimientos comparables a los de los demás. Finalmente, el quinto nivel de oportunidad es que lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas, para tener más opciones en la vida.⁶

CUADRO 7 **Cinco niveles de oportunidad educativa**

Quinto Nivel	La oportunidad de que lo aprendido en el ciclo sirva para tener otro tipo de oportunidades sociales y económicas, para tener más opciones en la vida.
Cuarto Nivel	La oportunidad de tener conocimientos y habilidades comparables a los de los demás graduados de ese ciclo.
Tercer Nivel	La oportunidad de completar un ciclo educativo.
Segundo Nivel	La oportunidad de aprender en ese primer grado lo suficiente para completarlo y tener la base que permita ir progresando en la pirámide educativa.
Primer Nivel	La oportunidad de ingresar al primer grado en una escuela.

⁶Para un desarrollo más amplio de este concepto de oportunidad educativa, véase Reimers, 1999.

Para lograr que los grupos más pobres en América Latina tengan oportunidades educativas efectivas, se requiere avanzar en los cinco niveles que hemos señalado. En las últimas décadas, ha habido logros importantes en el primer nivel. Los mayores desafíos están en poder avanzar en los siguientes cuatro niveles. El reducir la igualdad de oportunidades sólo al primer nivel es lo que explica la paradoja de que, a pesar de que la mayoría de los niños se matriculan en primer grado, se observan diferencias en el nivel educativo de los distintos grupos de ingreso económico.

Durante los últimos 50 años, ha habido grandes progresos en cuanto al acceso a la educación en todos los niveles y en la reducción del analfabetismo. A comienzos de la década de los sesenta, sólo tres de cada cinco estudiantes se matriculaban en primer grado; hoy lo hacen más de nueve de cada diez. A los 9 años, el 95% de los niños en América Latina están matriculados en la escuela. Las tasas netas de matrícula en el nivel primario aumentaron de 60% en 1960 a 88% en 1989; en el nivel secundario, la matrícula aumentó de 36% a 72% y en el nivel terciario, de 6% a 27% (Schiefelbein y Tedesco, 1995). Tomando en cuenta el importante crecimiento poblacional, esta expansión en el acceso fue posible sólo debido a los importantes esfuerzos que se hicieron al construir y abrir nuevas escuelas, y al contratar y capacitar a los maestros. Como puede verse en el cuadro 8, durante los últimos 30 años la matrícula en preescolar aumentó 10 veces, en educación primaria se multiplicó por tres, en educación secundaria, por seis y en educación superior, por 13. El número de estudiantes aumentó de 32 millones en 1960 a 114 millones en 1990.

CUADRO 8
Número de estudiantes matriculados en diferentes niveles en América Latina y el Caribe (en miles)

<i>Nivel</i>	1960	1989	<i>Tasa de crecimiento anual</i>
Preescolar	983	10 017	8.05%
Primaria	26 653	73 559	3.44%
Secundaria	4 085	23 410	5.99%
Superior	573	7 254	8.83%
Total	32 294	114 240	4.30%

Fuente: Schiefelbein y Tedesco, 1995, cuadro 1.

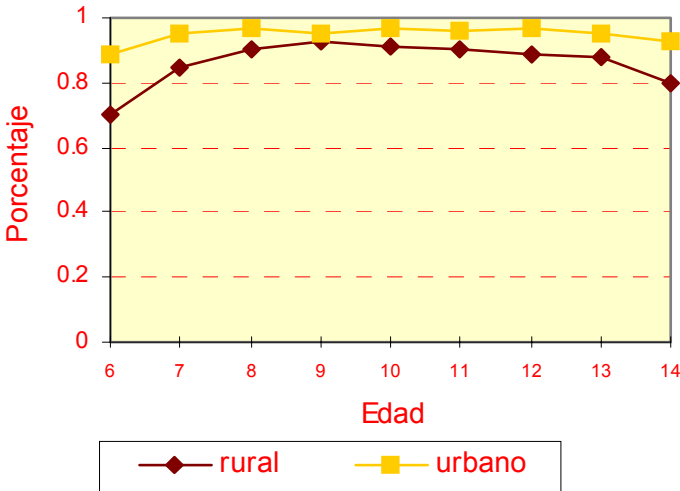
Hoy comienzan la escuela primaria la mayoría de los niños en todos los países de la región; sin embargo, varía el número de años en que los niños permanecen en la escuela. En síntesis, casi todos se matriculan al menos un año en la escuela. Las tasas de matrícula son superiores en América del Sur que en Centroamérica.

Las gráficas 8 a la 16 muestran el porcentaje de niños matriculados a diferentes edades en zonas urbanas y rurales en varios países, en distintos años. Puede observarse que los niños que viven en zonas rurales tienen las menores tasas de matrícula en educación primaria. Los mayores niveles de pobreza se encuentran justamente en las zonas rurales, y es allí donde queda por completar la tarea de ofrecer igualdad de oportunidades de acceso a la escuela primaria.

GRÁFICAS 8-16
Participación escolar en zonas rurales y urbanas
para distintos grupos de edad

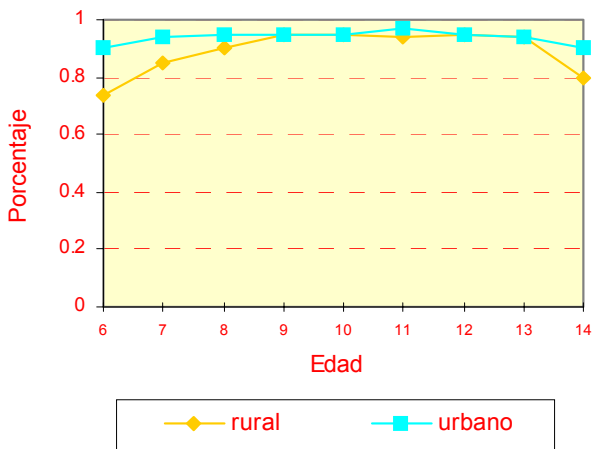
GRÁFICA 8
Brasil 1996

Proporción de niños matriculados en la escuela



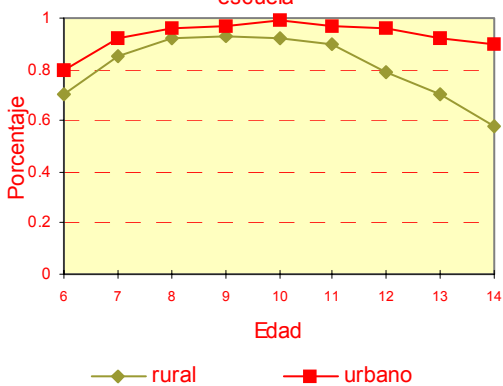
GRÁFICA 9 Noreste Brasileño 1996

Proporción de niños matriculados en la escuela

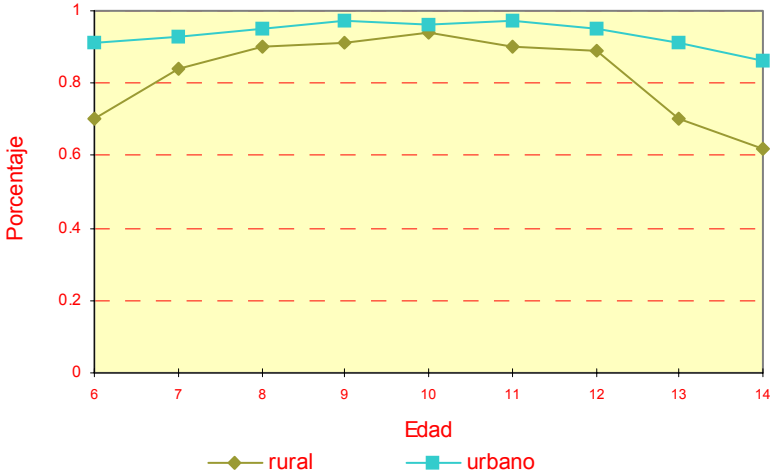


GRÁFICA 10 Bolivia 1993-94

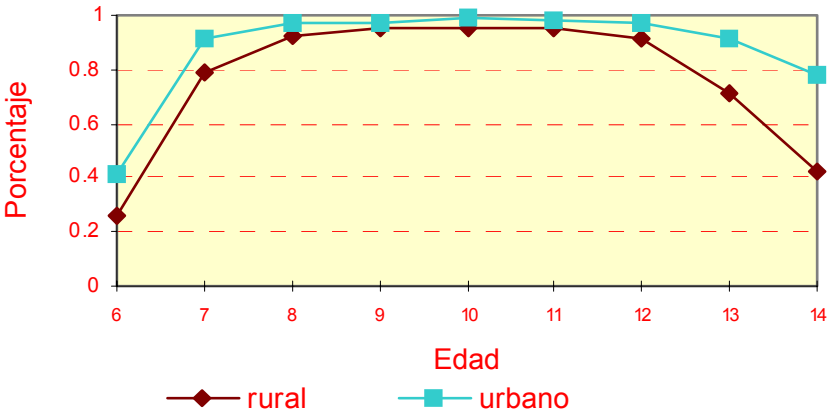
Proporción de niños matriculados en la escuela



GRÁFICA 11
Colombia 1995
Proporción de niños matriculados en la escuela



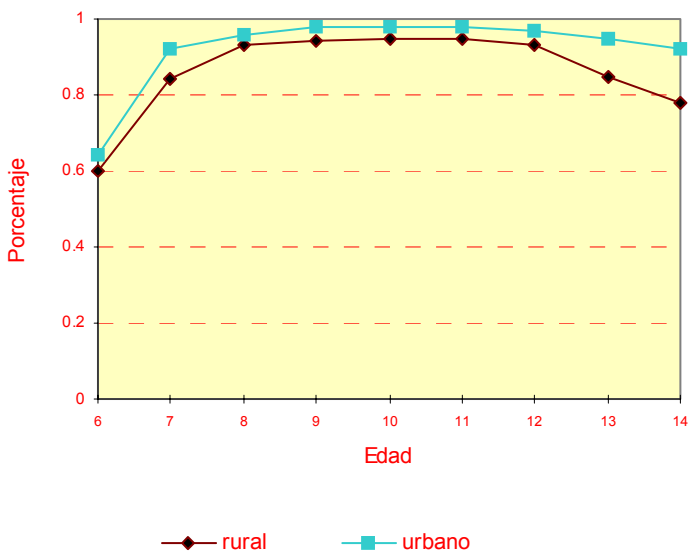
GRÁFICA 12
Paraguay 1990
Proporción de niños matriculados en la escuela



GRÁFICA 13

Perú 1996

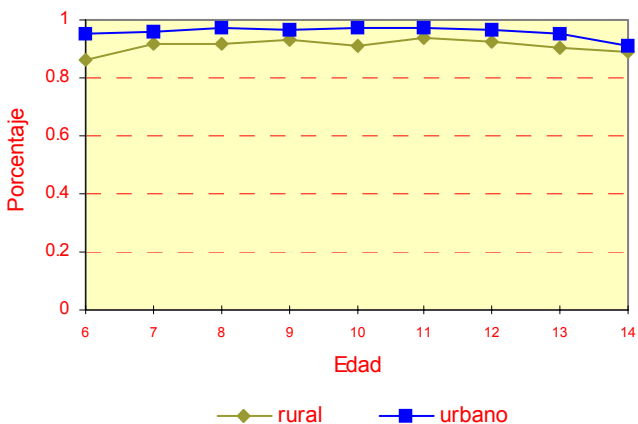
Proporción de niños matriculados en la escuela



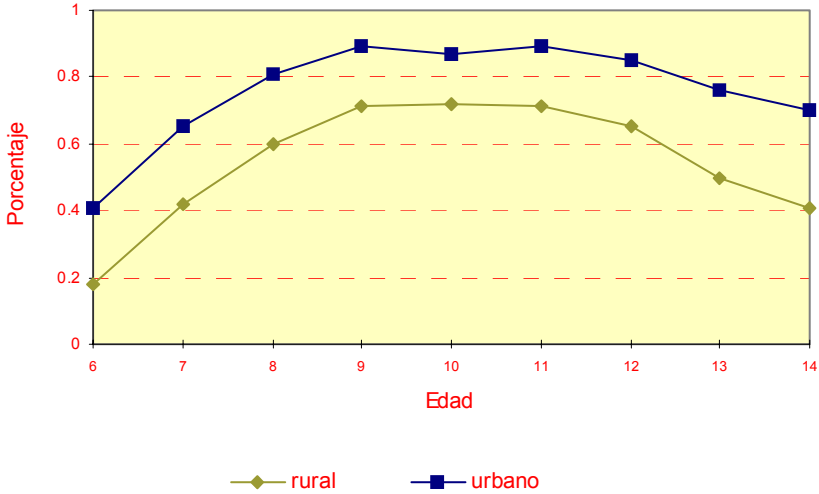
GRÁFICA 14

República Dominicana 1996

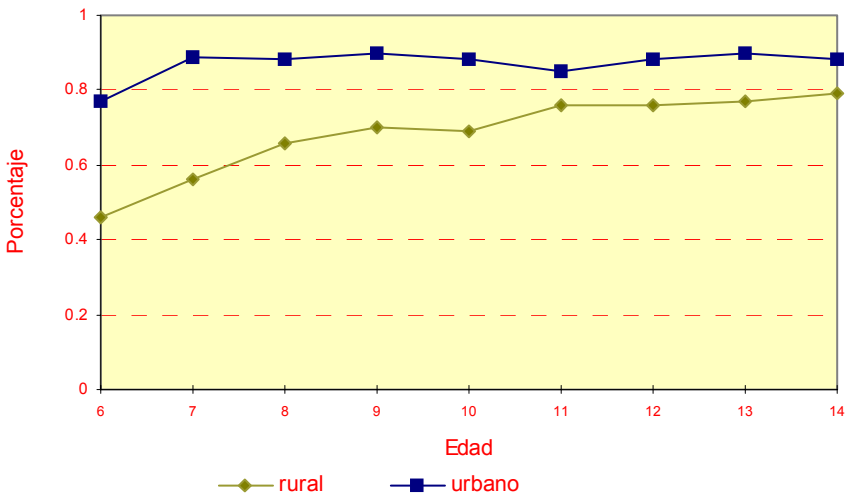
Proporción de niños matriculados en la escuela



GRÁFICA 15
Guatemala 1995
Proporción de niños matriculados en la escuela



GRÁFICA 16
Haiti 1994-95
Proporción de niños matriculados en la escuela



Fuente: Encuesta de salud y demográfica. Procesado por Banco Mundial. Departamento de Investigación.

En resumen, durante las últimas décadas los países de la región han hecho grandes progresos en brindar el primer nivel de oportunidad educativa: el acceso al primer grado de educación. A muchos niños esto les ha permitido avanzar en la escuela primaria, completarla y acceder a otros niveles. Sin embargo, muchos de los más pobres han ingresado al primer grado sólo para experimentar fracaso escolar. La explicación del porqué estos niños fracasan y eventualmente desertan de la escuela primaria está dada por: 1) las pocas condiciones de salud y nutrición de estos niños; 2) muchas de las escuelas no reúnen las condiciones mínimas: no existen materiales educativos, los maestros tienen muy bajos niveles de formación, y niños y maestros asisten irregularmente; 3) los maestros no han recibido formación especializada para trabajar en las condiciones existentes en las escuelas rurales, ya que se enfrentan a grupos multigrado cuando no han sido capacitados para trabajar con varios grupos simultáneamente, ni tienen el apoyo de materiales pedagógicos que les permitan hacerlo; 4) los niños no están preparados para ingresar a un primer grado que representa una ruptura muy violenta con los significados y con el mundo que conocen en el hogar y en su comunidad. A estos cuatro grupos de factores que explican el fracaso escolar temprano de muchos de estos niños pobres podemos llamarlos: 1) la pobreza misma, que busca reproducirse debilitando la salud de los niños y hace muy valioso el trabajo de ellos para el bienestar familiar, especialmente a medida que crecen; 2) la desigualdad en los insumos educativos que reciben los niños más pobres; 3) la falta de políticas compensatorias de discriminación positiva, que preparen a los maestros para trabajar con grupos con las características y en las condiciones que presentan los más pobres y, finalmente, 4) la falta de acceso al preescolar para los grupos más pobres que permita una transición entre el mundo de la casa y la familia, y el mundo de la escuela.

El acceso al preescolar, que permite esta transición a la escuela, ha aumentado en América Latina, pero aún es muy limitado como podemos ver en el cuadro 9.

CUADRO 9
Tasas brutas de acceso al preescolar

<i>País</i>	1970	1995
Costa Rica	52.4	69.9
Cuba	2.8	94.1
El Salvador	14.9	30.8
Haití	–	37.9
Honduras	5.0	14.2
Nicaragua	14.8	20.4
Panamá	10.6	68.6
República Dominicana	7.4	26.3
México	3.6	72.1
Argentina	23.4	52.8
Bolivia	24.4	40.2
Brasil	4.3	57.6
Chile	22.8	95.9
Colombia	13.2	28.1
Ecuador	6.9	52.0
Paraguay	5.8	42.8
Perú	13.5	36.4
Uruguay	4.7	33.3
Venezuela	–	42.0

Fuente: UNESCO, Base de datos.

Las disparidades en el acceso a los distintos niveles educativos para los diferentes grupos de ingreso aumentan para los niveles superiores. El cuadro 10 muestra las tasas de acceso a la educación secundaria. Como es obvio, en la medida en que los grupos más pobres tienen mayores dificultades para completar con éxito la escuela primaria, es más difícil que estén representados en la escuela secun-

daria o en los niveles superiores. En El Salvador, por ejemplo, sólo el 2% de los estudiantes universitarios proviene del 20% de las familias con menores ingresos y sólo el 7% proviene del 40% de las familias con menores ingresos, mientras que el 57% de los estudiantes universitarios proviene del 20% con mayores ingresos (Reimers, 1995: 72). En Venezuela, uno de los países con menor brecha en el perfil educativo entre los grupos de mayores y menores ingresos, sólo el 7% de los estudiantes universitarios proviene del 20% de las familias más pobres, y sólo 16% proviene del 40% de las familias más pobres. En comparación, el 43% de los estudiantes universitarios proviene del 20% de las familias con mayores ingresos (República de Venezuela, 1995).

En Brasil y México, los jóvenes de 18-24 años matriculados en la escuela que provienen del 20% más pobre son menos del 3% de la matrícula universitaria, y menos del 7% procede del 40% más pobre. En Perú, uno de los países con mayor proporción de estudiantes universitarios de hogares pobres, sólo el 10% proviene del 40% de los hogares más pobres (Winkler, 1999b).

Del mismo modo, probablemente hay otros factores que hacen difícil la participación de los más pobres en los niveles de educación superior, incluyendo que el valor de su trabajo para contribuir al bienestar de sus familias, el costo de oportunidad, es mayor mientras mayor es el alumno. Esto no significa que la preocupación por la relación entre la educación y pobreza se agote en el nivel primario; al contrario, las mayores posibilidades de mejorar el nivel de vida están asociadas con el acceso a los niveles superiores de educación. Es más rentable para cualquiera, incluidos los hijos de los pobres, ser graduado universitario que tener seis años de escolaridad primaria. Esto significa que hay que atender los mecanismos que permitan el acceso efectivo de los más pobres a los niveles de educación superior, tales como programas de becas o de acción afirmativa que identifiquen a estos estudiantes y los apoyen para continuar con sus estudios. Pero es obvio, también, que estos programas tendrán un impacto muy limitado en la equidad en el acceso a los niveles superiores si de los grupos más pobres no hay suficientes egresados de los niveles más básicos.

CUADRO 10
Tasas brutas de acceso a la educación secundaria hacia 1995

Costa Rica	50.2
Cuba	79.8
El Salvador	32.3
Guatemala	25.3
Haití	23.6
Honduras	32.1
Nicaragua	46.6
Panamá	67.7
República Dominicana	44.8
México	61.2
Argentina	72.7
Bolivia	39.1
Brasil	47.4
Chile	69.5
Colombia	67.0
Ecuador	53.2
Paraguay	40.3
Perú	69.7
Uruguay	81.7
Venezuela	35.2

Fuente: UNESCO, Base de datos.

IV. LAS BUENAS NOTICIAS: EL ENORME POTENCIAL DE LOS NIÑOS MÁS POBRES

Esta información sobre la relación entre educación y pobreza podría llevar a concluir que, en cierta manera, en América Latina el sistema educativo sólo puede reproducir la pobreza antes que promover la igualdad. No es sorprendente que en sociedades con altos niveles de desigualdad inicial, diversas instituciones, incluidas las educativas, desarrollen procesos que reproduzcan esta desigualdad inicial.

Hay algunas teorías que plantean que la educación, como parte de la superestructura de una sociedad, no puede realmente cambiar una sociedad, la pobreza o la desigualdad, sino que sólo puede seguir a otros cambios en esferas más fundamentales como la económica o la política. Pero los sistemas educativos de la región están caracterizados, precisamente, por su gran variabilidad; existen elementos de excelencia, de éxito, dentro de cada sistema educativo.

El estudio de esta variabilidad, de los factores asociados al éxito de los pobres, es esencial para avanzar en la comprensión de la segunda pregunta de investigación con que inicia este trabajo: ¿en qué medida la escuela puede ofrecer oportunidades de aprendizaje a los niños de menores ingresos? Por ejemplo, analizando los resultados de una prueba de ciencias y matemática administrada a 5 304 estudiantes de octavo grado en Colombia (parte del Tercer Estudio Internacional de Matemática y Ciencias), se encuentran diferencias en el nivel de logro de los estudiantes que viven en zonas urbanas y en zonas rurales, así como en el nivel de logro de los estudiantes cuyos padres tienen distintos niveles educativos. Como es de esperar, los resultados son, en promedio, más bajos para los estudiantes que viven en zonas rurales y para aquellos cuyos padres tienen menor nivel educativo. En promedio, en zonas rurales los resultados son 17 puntos más bajos en matemáticas y 22 en ciencias que en zonas urbanas. Estas diferencias, que son estadísticamente significativas, explican, sin embargo, un porcentaje muy pequeño de la variabilidad en los rendimientos entre los alumnos. Es decir, conocer que un alumno estudia en una escuela rural o no, explica menos del 2% de

la variabilidad total de los resultados. O sea que hay otros factores que contribuyen aún más a explicar por qué unos estudiantes obtienen resultados más altos que otros. También es importante entender que las distribuciones en los rendimientos en zonas urbanas y rurales tienen mucho traslape, es decir que hay niños en zonas rurales con niveles de rendimiento tan altos como sus pares en zonas urbanas, como puede apreciarse en el cuadro 11.

El cuadro 11 presenta para cada asignatura el puntaje mínimo obtenido por estudiantes en cada tipo de escuelas, el puntaje que separa al 25% de los estudiantes con más bajos rendimientos del resto, el puntaje promedio, el puntaje que separa al 75% de los estudiantes con más bajos rendimientos del resto, el puntaje máximo y el número de alumnos en cada grupo

Como puede observarse, uno de cada cuatro estudiantes tanto en zonas urbanas como rurales tiene rendimientos superiores a 400 puntos en matemáticas —hay una ligera diferencia en favor de las zonas urbanas— y al menos uno de cada cuatro tanto en zonas rurales como urbanas tiene puntajes superiores a 429 en ciencias.

Es decir, hay excelencia en rendimientos en ambas zonas. De igual manera, hay estudiantes que obtienen muy pocas respuestas correctas en las pruebas en ambas zonas. La correlación intraclase,⁷ es de 25% para zonas urbanas y de 19% para zonas rurales; o sea que hay una parte importante de las diferencias en los rendimientos que se debe a las diferencias en la calidad de las escuelas a las que asisten los alumnos. Hay diferencias muy importantes entre escuelas urbanas y rurales. Los maestros de zonas rurales, si bien han completado el mismo nivel educativo en promedio, tienen dos años menos de experiencia docente, planifican menos, utilizan menos aprendizaje cooperativo, y reportan que un porcentaje significativamente menor de niños asistió al preescolar.

Utilizando datos obtenidos en una prueba de rendimiento de español y matemática aplicada en cuatro estados en México (Chiapas, Guerrero, Oaxaca e Hidalgo) examinamos⁸ el papel de indicadores de pobreza y de calidad educativa para explicar las diferencias en rendimiento entre distintos niños. La muestra incluía cuatro tipos de escuelas: urbanas, rurales, indígenas y cursos comunitarios organizados por el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), una institución dedicada a la implantación de programas compensatorios.

Como puede observarse en el cuadro 12, existen diferencias significativas en los niveles de aprendizaje de los alumnos que asisten a los cuatro tipos de escuelas. En promedio, los estudiantes de las escuelas indígenas tienen los resultados más bajos, luego siguen los de las escuelas rurales, los estudiantes de cursos comunitarios y finalmente los estudiantes de escuelas urbanas quienes tienen los rendimientos más altos. Sin embargo, es igualmente interesante notar la distribución de los rendimientos que se observa alrededor de los promedios para cada tipo de escuelas. Así, por ejemplo, en las

⁷ El análisis jerárquico de varianza permite descomponer el porcentaje de variación debido a diferencias entre los estudiantes y el porcentaje de variación debido a diferencias entre las escuelas. La correlación intraclase se refiere al porcentaje de la variación en los rendimientos en la prueba que se debe a diferencias entre las escuelas.

⁸ Estos resultados se refieren a un análisis que estoy realizando con Raquel Ahuja sobre los datos recogidos por el Centro de Estudios Educativos en un estudio diseñado por Carlos Muñoz Izquierdo para evaluar el impacto del Programa para Abatir el Rezago Educativo.

escuelas CONAFE, los alumnos obtienen un rendimiento que oscila entre 0 y 87, un rango superior al que se observa en los que asisten a escuelas urbanas, que oscila entre 0 y 84.

Para constatar el perfil socioeconómico de los alumnos en los cuatro tipos de escuelas realizamos un análisis factorial de los siguientes indicadores: índice de nutrición, urbanización, distancia de la localidad a la capital del estado, densidad de la casa donde vive el niño, escolaridad de la madre y escolaridad del padre. Utilizamos como expresión sintética de este conjunto de variables un factor que contenía un 58% de la covariación entre estos indicadores. Encontramos que existen diferencias significativas entre los cuatro estratos en el nivel de pobreza de los alumnos caracterizado por este factor. Los alumnos de escuelas indígenas son, en promedio, los más pobres, seguidos por aquellos que asisten a cursos comunitarios; los de escuelas urbanas son quienes tienen los mejores índices socioeconómicos, y se distinguen estadísticamente de los otros tres grupos; asimismo, los alumnos de escuelas rurales muestran niveles de vida significativamente superiores a los que asisten a cursos comunitarios y a escuelas indígenas.

CUADRO 12
Resultados del análisis de datos obtenidos
en México en prueba de español

<i>Tipo de escuela</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>	<i>Media</i>	<i>Desviación estándar</i>	<i>% explicado por escuela</i>
CONAFE	0	86.8	39.2	19.1	66
Indígena	0	89.5	32.3	18.7	69
Rural	0	81.6	35.8	16.6	48
Urbana	0	84.2	47.4	15.4	20

Para obtener un indicador de cuánto peso tenían las diferencias entre escuelas, dentro de cada estrato, en la explicación de las variaciones en rendimiento, hicimos un análisis que utilizaba como predictor del rendimiento la escuela a la que asistía cada niño. Encontramos mucha heterogeneidad entre las escuelas dentro de cada

estrato, y que esta heterogeneidad es menor en las zonas urbanas. Es decir, el tipo de escuela a la que asiste cada niño es más importante para los más pobres que para sus pares que viven en zonas urbanas.

Con estos datos es posible distinguir cuánto influyen en el aprendizaje de los alumnos las características de la demanda —la pobreza del niño— frente a las características de la oferta —la calidad de las escuelas—. Considerando que los distintos tipos de escuela representan distintos contextos de aprendizaje, examinamos el impacto de los factores que están más relacionados con los niveles de aprendizaje al interior de cada estrato. Este análisis muestra que las características socioeconómicas de los alumnos explican entre el 10% y el 20% de la variación en los niveles de aprendizaje. Sin embargo, al considerar las características de las escuelas y de los maestros explicamos entre el 21% (en escuelas urbanas) y el 65% (en escuelas indígenas) de las variaciones en el rendimiento de los alumnos.

En síntesis, los resultados preliminares de estos estudios indican dos conclusiones simples: 1) que los niños pobres pueden tener rendimientos tan altos como sus contrapartes en grupos de mayores ingresos y 2) que las diferencias entre escuelas explican la mayor parte de las variaciones en el rendimiento entre los alumnos. Está plenamente justificado el tener altas expectativas acerca del potencial de las escuelas para eliminar la brecha en las oportunidades de aprendizaje de los niños de más y de menos ingresos.

V. IMPLICACIONES PARA POLÍTICAS EDUCATIVAS

Si bien el hecho de conocer el alto potencial de los niños pobres y de las escuelas es una buena noticia, es aún mejor noticia saber que los sistemas educativos de América Latina tienen una gran capacidad de innovar, de llevar a cabo políticas y programas orientados precisamente a dar mayores oportunidades a estos grupos de niños. Junto con el creciente consenso sobre la importancia de la educación para reducir la pobreza, durante la última década se han iniciado varios programas y políticas en la región con este propósito, que nos permitirán aprender de la experiencia en cuanto al contenido de las reformas y al proceso de gestión de las mismas. Si bien desde hace

varias décadas existen experiencias innovadoras dirigidas a grupos de menores ingresos, la búsqueda de su expansión e integración en marcos más globales de políticas orientadas a promover la equidad, es relativamente reciente.

El concepto de igualdad de oportunidades se ha entendido tradicionalmente, como se discutió antes, como la oportunidad de ingresar a la escuela (Ibarrola, 1995). La incorporación de políticas de discriminación positiva es relativamente reciente en la región; aparece en políticas educativas en Chile a comienzos de esta década, en el Plan Educativo de Argentina del último quinquenio, y en el programa de desarrollo educativo mexicano del último sexenio.

Del estudio de la experiencia de la implantación de políticas de acción afirmativa sabemos que los lapsos para que las mismas resulten en cambios efectivos en la gestión y operación del sistema educativo son muy largos; en Estados Unidos, por ejemplo, a pesar de que han transcurrido más de 40 años de contar con iniciativas federales y mandatos de las cortes que promueven la integración escolar de grupos raciales diferentes, aún persisten en la práctica casos de segregación racial (Orfield, 1999 y Willie, 1999). Las dificultades en la implantación de políticas que buscan la equidad social no reflejan sólo las complejidades propias de la acción administrativa, sino que la política social es un terreno competido. Hay grupos y actores sociales que perciben que perderán privilegios como resultado de políticas que favorezcan a otros. Por ejemplo, en la asignación del presupuesto educativo por nivel, una redistribución hacia los niveles básicos significa menos recursos para los superiores. En la medida que en las instituciones públicas asisten distintos grupos sociales en cada nivel (más estudiantes de hogares de bajos ingresos a las escuelas públicas primarias y más estudiantes de hogares de mayores ingresos a las universidades públicas) esto será percibido y valorado en forma diferente por estos distintos grupos. Por ello, la implantación de políticas orientadas a la equidad es un terreno en el que se manifiestan conflictos sociales y políticos, los mismos que subyacen en el mantenimiento de sociedades de alta desigualdad. Desde esta perspectiva, las modificaciones en orientaciones de política, discutidas en el nivel macro al inicio de este trabajo, a partir de 1980, expresan un cambio en el equilibrio de fuerzas que inciden sobre las políticas sociales, con pérdidas

en la capacidad efectiva de los sectores populares de influir en dichas políticas, y con ganancias en la capacidad de influencia de los sectores más interesados en la integración de las economías nacionales a una economía global.

En el nivel meso y micro, igualmente, la implantación de políticas que buscan la equidad también expresa estos conflictos en los intereses de distintos grupos. Puesto que no son los mismos grupos los que participan en la formulación y en la implantación de políticas, es posible observar grandes brechas entre estos dos momentos de la acción pública. Las políticas de educación para grupos indígenas son un excelente ejemplo de las discontinuidades entre lo que está impreso y lo que se lleva a cabo en la cotidianidad de las escuelas. Un ensayo reciente sobre el racismo en el sistema educativo mexicano propone que éste persiste a pesar de las políticas que se anuncian en el Programa de Desarrollo Educativo, las cuales son altamente progresistas (Latapí, 1998).

Los programas que se están llevando a cabo pueden agruparse en cuatro grandes grupos (para una discusión más detallada de algunos de ellos véase Galeano Cisneros, 1995):

- 1) Políticas que buscan mejorar la equidad a través de mecanismos de financiamiento o de incentivos institucionales.
- 2) Políticas y programas para expandir el acceso al preescolar para los grupos más pobres.
- 3) Políticas y programas para mejorar la calidad de la educación en zonas rurales.
- 4) Políticas y programas para mejorar la calidad de la educación en zonas urbano-marginales.

Ha habido, por supuesto, otras políticas e innovaciones educativas en la región. Algunas orientadas a mejorar la calidad en forma global, otras dirigidas a producir cambios en la gestión educativa y a ampliar el financiamiento de la educación por parte de comunidades y de niveles locales de gobierno. No me detengo en éstas por dos razones. En primer lugar, porque creo que no es posible eliminar las brechas en la oportunidad educativa entre los más pobres y el resto de los alumnos elevando globalmente la calidad educativa. Por defi-

nición, aun si estos programas tuvieron el mismo éxito en todos los grupos, simplemente desplazarían las brechas a niveles superiores de rendimiento. Además, por las razones que expuse al discutir los distintos niveles de oportunidad educativa, no creo que los mismos insumos y procesos tengan los mismos efectos en distintos grupos de niños. Muchos de los esfuerzos por mejorar la calidad han supuesto que los sistemas educativos cambian por un efecto de cascada, de chorreo, de los grupos más aventajados al resto. Se ha pensado que diseñando programas educativos que funcionen para el alumno "promedio" (en muchos casos un alumno urbano, de clase media), éstos se extenderán y tendrán efectos iguales en el resto de los alumnos. Esto explica la uniformidad del currículo, de la formación de profesores y de las políticas educativas en la región. Este principio de "chorreo" no opera en la realidad, pues la calidad que se logra con los alumnos más aventajados no se desplaza a sus pares que tienen otras condiciones socioculturales. Propongo remplazar el principio del "chorreo" (de tratar de mejorar los sistemas educativos "en cascada", donde la misma intervención desciende hacia los niveles socioeconómicos progresivamente más bajos) por el principio de la acción concentrada de atención, esfuerzos y recursos en los grupos de menores ingresos. También es necesario el examen sistemático de los efectos de políticas globales para mejorar la calidad sobre la equidad, pues algunos de estos esfuerzos pueden tener resultados negativos sobre la equidad. Por ejemplo, en México, entre 1978 y 1990 se buscó mejorar la eficiencia en la asignación de estudiantes a las secundarias públicas, en las áreas metropolitanas de 14 estados del país, utilizando una prueba estandarizada a egresados de primaria. Esta prueba evalúa habilidades de lenguaje, matemática y razonamiento. Los estudiantes con mejores resultados son asignados a los turnos matutinos y el resto a los turnos vespertinos. Un análisis de los determinantes del logro en esta prueba demuestra que características exógenas al sistema educativo, que reflejan la condición socioeconómica de origen del estudiante, son altos predictores de los puntajes que obtienen los estudiantes (Prawda y Velez, 1992). En consecuencia, la probabilidad de ser asignado al turno de preferencia depende, esencialmente, del nivel de escolaridad de los padres, de vivir con ambos, y de las condiciones de hacinamiento familiar, es decir de las condicio-

nes sociales de origen, legitimadas en una prueba de habilidades. En consecuencia, un mecanismo diseñado con un propósito positivo de maximizar la transparencia en los procesos de decisiones mediante la utilización de un criterio objetivo de asignación, puede haber tenido el efecto no intencionado de estratificar los turnos de estudiantes por condición socioeconómica de origen.

1) Políticas que buscan mejorar la equidad a través de mecanismos de financiamiento o incentivos institucionales. Un ejemplo reciente de este tipo de intervención es la actual política de Brasil de asignar recursos financieros a las escuelas utilizando fórmulas basadas en el número de alumnos. En Brasil y en otros países de la región existen grandes desigualdades en el gasto por alumno, que resultan de las diferentes contribuciones que hacen las familias de distintos niños y de las fórmulas de asignación del presupuesto público. Estudios hechos en Brasil encuentran que los gastos por alumno en el Nordeste eran un tercio del gasto en el Sudeste y menos de la mitad del gasto por alumno promedio en el nivel nacional (Brooke, 1992: 40). Un estudio reciente en México encuentra grandes disparidades en el gasto por alumno en distintos estados y tipos de escuela (Latapí y Ulloa, 1997: 123). Desde esta perspectiva, el lograr igualdad en niveles de gasto es un cambio progresivo. Desde la perspectiva de la discusión de niveles de oportunidad, presentada anteriormente, una política que busque igualar el gasto por alumno es insuficiente para lograr igualdad de resultados, puesto que las familias no tienen la misma capacidad para contribuir al financiamiento de la educación de sus hijos. En una región con los altos niveles de desigualdad que caracterizan a América Latina, es de esperar que estas diferencias en el gasto familiar por alumno reproduzcan esta desigualdad. Un estudio reciente sobre Perú encuentra que el gasto privado en educación representa el 2.4% del PIB, casi tanto como el gasto público que representa el 3% del PIB. La mayor parte del gasto privado lo realizan grupos de mayores ingresos, muchos de ellos para complementar los recursos educativos que reciben sus hijos en escuelas públicas (World Bank, 1999: 20-21).

2) Políticas y programas para expandir el acceso al preescolar para los grupos más pobres. Hay varios programas en la región para expandir el acceso a diferentes formas de preescolar para niños

pobres. Uno de ellos que busca expandir una modalidad de preescolar comunitario son los cursos comunitarios de educación inicial que administra el Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) en México. En estos cursos, que imparten promotores comunitarios en localidades rurales pequeñas, están centrados en la educación de adultos de madres y padres campesinos, con el fin de aumentar sus competencias para estimular el desarrollo de sus hijos.

Otras modalidades de expansión del acceso al preescolar para niños de menores recursos son los Hogares de Cuidado Diario en Venezuela o los Hogares de Bienestar en Colombia, cuyos programas apoyan el que madres de comunidades marginales urbanas cuiden a los niños de su comunidad, integrando programas de apoyo nutricional y de salud con programas de estimulación cognoscitiva.

Dada la importancia del preescolar para el desarrollo posterior del niño, estos programas son tremendamente importantes, en particular aquellos que puedan focalizarse en los grupos de menores ingresos. Existen suficientes experiencias en la región para estudiar cuál es su impacto y cuáles son los factores asociados al éxito en su implantación (Myers, 1995).

3) Programas para mejorar la calidad de la educación en zonas rurales. Quisiera aquí mencionar tres ejemplos. Uno de vieja data, el programa de la Escuela Nueva en Colombia. Este programa, iniciado por un grupo de maestros en una zona rural hace más de 30 años, busca mejorar las condiciones pedagógicas mediante la capacitación de maestros en metodologías multigrado, el apoyo con fichas de aprendizaje y otros materiales de autoaprendizaje, y promoviendo la comunicación y autoformación de grupos de maestros en zonas rurales. Las evaluaciones de este programa indican que los niños que participan en estas escuelas tienen niveles más altos de aprendizaje que sus contrapartes en otras escuelas rurales. Pero no es sino a partir de los ochenta cuando este programa, que había operado como innovación educativa, se inscribe en una política nacional de expansión y mejoramiento de la calidad de la educación en zonas rurales.

Otro es el programa de Educación Básica Rural en Chile. Parte de un conjunto de acciones para promover la discriminación positiva en favor de estudiantes de menores ingresos, y está orientado a

fortalecer la calidad de las escuelas pequeñas rurales en Chile, las cuales representan el 45% del total de escuelas, aunque atienden sólo al 16% de la matrícula (nótese que sólo el 12% de la población en Chile vive en zonas rurales). Este programa ofrece capacitación docente a través de microcentros rurales, un manual de desarrollo curricular que busca que los maestros formulen una propuesta pedagógica que responda a la realidad de los niños rurales y finalmente dotación de textos y materiales que permitan el aprendizaje individualizado y grupal. A siete años de ejecución del programa, los resultados son asombrosos, los niveles de aprendizaje en pruebas estandarizadas de matemática y castellano se han duplicado y, más importante aún, la distancia entre estas escuelas rurales y el resto de las escuelas chilenas disminuyó en dos tercios (García Huidobro, 1999).

El tercer programa para expandir las oportunidades educativas en zonas rurales que quiero resaltar son los cursos comunitarios y los programas para abatir el rezago educativo que administra el CONAFE en México. Estos programas, que consisten en la focalización de escuelas en zonas de mayor marginación para dotarlas de materiales educativos, capacitar a los docentes y fortalecer la supervisión, muestran mayores niveles de rendimiento estudiantil que las escuelas rurales tradicionales y que las indígenas, como señalé anteriormente, a pesar de que sus alumnos tienen mayores niveles de marginación social. Evaluaciones del programa muestran la superioridad de sus resultados (Munoz-Izquierdo *et al.*, 1997, Ezpeleta y Weiss, 1994).

4) Programas para mejorar la calidad de la educación en zonas urbano-marginales. Quisiera referirme a dos ejemplos de intervenciones para mejorar la calidad de la educación en zonas urbano-marginales. Uno es el programa de escuelas de Fe y Alegría. Esta organización, fundada en 1958 para brindar educación en las zonas marginales de Venezuela, se ha extendido a 13 países de la región. Mediante una combinación de intervenciones que incluyen metodologías de educación popular, énfasis en la formación docente y preparación de materiales de aprendizaje de calidad, estas escuelas son reconocidas porque son de mayor calidad que sus pares públicas que enseñan a los mismos niños. Fe y Alegría ha establecido convenios con los gobiernos nacionales en los países en los que opera, de manera que funcionan como una asociación entre el go-

bierno, la comunidad y Fe y Alegría, dentro del marco de políticas para mejorar la equidad. Evaluaciones de este programa indican que logra resultados superiores con estudiantes del mismo nivel de ingreso que asisten a escuelas de comparación (Swope y Latorre, 1999; Reimers, 1992).

El último que quiero señalar es el programa de las 900 escuelas en Chile. Inició como la primera acción en educación del gobierno del presidente Aylwin, en 1990, y focalizó el 10% de las escuelas de menor rendimiento en educación básica. Este programa enfatiza la adquisición de competencias básicas en lenguaje y matemática mediante el perfeccionamiento docente a profesores de primero a cuarto grados, talleres de aprendizaje a niños de tercero y cuarto grados que presentan retraso escolar —apoyados por monitores de la comunidad— y brindando materiales de apoyo. Las mediciones del rendimiento de los estudiantes en estas escuelas muestran que los mismos han aumentado, proporcionalmente, más que los rendimientos de los alumnos en el resto de las escuelas públicas (García Huidobro, 1999).

VI. CONCLUSIÓN

A pesar de los significativos desarrollos económicos, políticos y sociales alcanzados en los países de América Latina durante este siglo, el hecho de que 90 millones de personas en la región no puedan comer lo necesario para estar bien nutridos y casi la mitad de la población (44%) viva bajo la línea de pobreza, hace que la eliminación de la pobreza sea la gran prioridad para la primera década del próximo siglo. Se ha agotado la fase fácil de integración social, y sin esfuerzos deliberados y de gran envergadura no será posible mejorar significativamente las condiciones de vida de este grupo de la población.

El atender a las oportunidades educativas de los hijos de los pobres es una acción prioritaria dentro de una estrategia de superación de la pobreza. Para ello es necesario avanzar en la comprensión de dos procesos dialécticamente articulados: de qué forma se reproduce la desigualdad social a través de los sistemas educativos y en qué medida las escuelas pueden dar a los hijos de los pobres oportunidades de movilidad educativa y social intergeneracional. Hemos

propuesto un modelo de cinco etapas para profundizar la comprensión del concepto de igualdad de oportunidades educativas.

Es necesario reformar políticas educativas que disminuyan la exclusión social asegurando que todos los niños completen la educación básica, y que al mismo tiempo promuevan la movilidad social diseñando mecanismos que aumenten significativamente la proporción de hijos de los pobres que completan la educación secundaria y la superior. Terminar la educación primaria no es ya suficiente para lograr ingresos significativos en la región.

Si bien los patrones básicos de reproducción de la estructura social a través del sistema educativo se manifiestan en todos los países de la región, hay diferencias importantes entre países en el grado de desigualdad educativa. Los países con mayor desigualdad educativa son también los que tienen mayor desigualdad social. El estudio sistemático de esta variación, así como el estudio cuidadoso del impacto de las reformas educativas recientes en muchos países de la región, brindan una base de conocimiento potencialmente rica para informar políticas que mejoren las condiciones en todos los países y contestar preguntas sobre los dos temas centrales para entender la oportunidad educativa: cómo difiere la oportunidad educativa entre distintos grupos de ingreso y cuáles son los factores que explican el éxito educativo de algunos de los hijos de los pobres.

Para eliminar las brechas en las oportunidades educativas de los pobres y los no pobres, las acciones de política educativa deben centrarse en las oportunidades de los pobres, y no en la búsqueda del aumento de la calidad global del sistema educativo. Esto permitirá empujar al sistema desde la base. Puesto que es mucho más desafiante enseñar a niños en condiciones de desventaja sociocultural, no hay duda de que los esfuerzos que tengan éxito en este nivel generarán resultados positivos en otros niveles. Lo opuesto no es cierto, los maestros capacitados para enseñar a niños urbanos de clase media no necesariamente son efectivos enseñando en grupos multigrados heterogéneos de las zonas rurales. Políticas orientadas a mejorar la calidad global del sistema pueden, sin intentarlo, tener efectos negativos sobre la equidad al aumentar las brechas educativas entre distintos grupos de ingreso.

Para fundamentar políticas que permitan avanzar en la expansión de oportunidades educativas, es necesario estudiar tanto las opciones que se asocian al logro escolar y a la movilidad intergeneracional de los niños de menores ingresos, como evaluar los programas y políticas existentes tanto en sus aspectos sustantivos (la teoría de estos programas) como en sus aspectos de gestión e implantación. La política social es un terreno competido y hay enormes brechas entre las intenciones y las acciones que constituyen la cotidianidad de los programas en las escuelas.

Sólo generando y acumulando conocimiento riguroso y sistemático sobre qué tiene efecto y a qué costo, será posible ir perfeccionando nuestras intervenciones para expandir oportunidades educativas. Existe relativamente poca investigación e información en la región para permitir el estudio de los temas que hemos referido y de programas de discriminación positiva. Muchos de estos programas se han llevado a cabo en contextos de restricción financiera. Es necesario preguntarse si es razonable esperar cerrar las brechas en el rendimiento escolar de los pobres y los demás niños latinoamericanos cuando el total de recursos invertidos en la educación de los alumnos más pobres es apenas una fracción de lo que invierten en conjunto el Estado y sus familias en la educación de los demás niños.

Es necesario, por ejemplo, disponer de bases de datos con medidas de rendimiento estudiantil que hagan seguimiento a grupos de estudiantes durante varios años y que tengan información, simultáneamente, de sus condiciones de vida y de las características de sus escuelas y maestros, para poder afinar nuestro conocimiento sobre qué intervenciones pedagógicas tienen mayor efectividad. Es esencial tener buena información sobre los costos de la educación en el nivel de cada escuela. Esto requiere también invertir en la capacitación de recursos humanos de alto nivel que puedan llevar a cabo este tipo de investigación y traducirla en opciones de política.

Igualmente es necesario promover la discusión pública de los resultados de estos estudios y de las evaluaciones de estos programas. Hace falta más diálogo informado sobre los esfuerzos para mejorar la calidad de la educación de los más pobres en la región. Sólo con un diálogo que involucre a los múltiples actores clave de los procesos de cambio educativo (maestros, representantes, empresarios, organi-

zaciones no gubernamentales, y a otros grupos clave de la sociedad), será posible movilizar al conjunto de las sociedades latinoamericanas en favor de un esfuerzo sostenido que nos permita expandir verdaderamente las oportunidades educativas para todos, para hacer de esta América Latina una tierra no sólo llena de posibilidades y de esperanzas, sino también justa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1998). *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D.C., BID.

BROOKE, Nancy (1992). "The equalization of resources for primary education in Brazil", en *International Journal for Educational Development*, vol. 12, núm. 1, pp. 37-49.

CEPAL (1998). *Panorama Social*, Santiago de Chile.

CEPAL/UNESCO (1992). *Education and Knowledge*, Santiago de Chile, UJNN.

EZPELETA, Justa y Eduardo Weiss (1994). *Programa para abatir el rezago educativo. Evaluación cualitativa del impacto*, México, Centro de Investigación y Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional, Departamento de Investigaciones Educativas.

GALEANO Cisneros, Rosaura (1995). "Desigualdad y fracaso escolar", en *Revista de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano*, núm. 3, febrero, pp. 25-37.

GARCÍA Huidobro, Juan Eduardo (1999). "Educational Policies and Equity in Chile", en Fernando Reimers (ed.). "Unequal Schools, Unequal chances", Harvard University, mimeo.

GERGEN, David (1999). "To have and have less", U.S., News and World Report, 26 de julio, p. 64.

IBARROLA, María de (1995). "Editorial", en *Revista de la Fundación SNTE para la Cultura del Maestro Mexicano*, núm. 3, febrero, pp. 21-24.

LATAPÍ, Pablo y Manuel Ulloa (1997). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México, UNAM-Centro de Estudios sobre la Universidad.

LATAPÍ, Pablo (1998). "El racismo, problema educativo nacional", en Pablo Latapí. *Tiempo educativo mexicano*, vol. V, México, Universidad Nacional Autónoma de Aguascalientes.

LONDONO, Juan Luis (1996). *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*, Washington, D.C.

MACISAAC, Donna (1994). "Perú", en G. Psacharopoulos y H. Patrinos (eds.). *Indigenous people and poverty in Latin America*, Washington, D.C. The World Bank, pp. 165-204.

MUÑOZ Izquierdo, Carlos, Raquel Ahuja, Carmen Noriega, Patricia Schurmann y Magda Campillo (1997). "Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xxv, núm. 4, pp. 11-58.

MYERS, Robert (1995). "Serpientes y escaleras. Educación inicial. ¿Una salida o una trampa?", en Enrique Pieck Gochicoa y Eduardo Aguado López (coords.). *Educación y pobreza. De la desigualdad social a la equidad*, México, UNICEF, pp. 465-486.

ORFIELD, Gary (1999). *Políticas y equidad. Lecciones de un tercio de siglo de reformas educativas en los Estados Unidos. Perspectivas*, diciembre (en prensa).

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES (1996). "Educación en las Américas: calidad, equidad y ciudadanía", Washington, D.C., mimeo.

_____ (1998). Declaración de la Cumbre de las Américas, Santiago, OAS Webpage.

PANAGIDES, Alexis (1994). "México", en G. Psacharopoulos y H. Patrinos (eds.), *op. cit.*, pp. 127-164.

PRAWDA, J. y E. Velez (1992). "Políticas para mejorar la calidad de la educación primaria", en *Boletín Proyecto Principal de Educación*, Santiago, UNESCO, pp. 19-29.

PSACHAROPOULOS, George y Harry Patrinos (eds.) (1994). *Indigenous people and poverty in Latin America*, Washington, D.C., The World Bank.

REIMERS, Fernando (1990a). "Deuda externa, ajuste estructural y educación en América Latina. Tiempos de crisis y reformas", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. xx. núm. 1, pp. 49-83.

_____ (1990b). *Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica*, Santiago de Chile, UNESCO.

_____ (1992). "Fe y Alegría. Una innovación educativa para proporcionar educación básica con calidad y equidad", en *Revista Paraguaya de Estudios Sociológicos*, núm. 85, pp. 41-58.

_____ (1999a). "Oportunidades educativas de los pobres a fines del siglo XX", en *Perspectivas*, diciembre (en prensa).

_____ (1999b). "Oportunidades educativas, pobreza e inclusión social en América Latina", en *Perspectivas*, diciembre, (en prensa).

REIMERS, Fernando (ed.) (1995). *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*, San Salvador, Universidad Centro Americana.

REPÚBLICA DE VENEZUELA. OFICINA CENTRAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (1995). *Encuesta de Hogares por Muestreo 1995*, Caracas.

SCHIEFELBEIN, Ernesto y Juan Carlos Tedesco (1995). *El desafío educativo*, Madrid, Santillana.

STEELE, Dianne (1994). "Guatemala", en G. Psacharopoulos y H. Patrinos (eds.), *op. cit.*, pp. 97-126.

UNDP. (1997). *Human Development Report 1997*. New York, Oxford University Press.

SWOPE, John y Marcela Latorre (1999). *Comunidades educativas donde termina el asfalto*, Santiago de Chile, CIDE.

UNESCO (1996). *Situación Educativa de América Latina y El Caribe, 1980-1994*, Santiago de Chile, UNESCO.

_____ (1998). *World Education Report*, París, UNESCO.

WILLIE, Charles (1999). "Excellence, equity and diversity in education", en *Perspectivas*, diciembre (en prensa).

WINKLER, Donald (1999a). "Reforma educativa en América Latina. El rol del sector privado", Presentación en el Foro Internacional. Educación Economía y Sociedad, México, D. F., marzo 11-12.

_____ (1999b). *Educating the poor in Latin America and the Caribbean: Examples of Compensatory Education*, Washington, D.C., World Bank.

WOOD, Bill y Harry Patrinos (1994). "Urban Bolivia", en G. Psacharopoulos y H. Patrinos (eds.), *op. cit.*, pp. 55-96.

WORLD BANK (1999a). *Sector Study on Education Finance and Rural Education in Peru*, Washington, D.C., World Bank.

_____ (1999b). *Secondary Education in El Salvador: Education Reform in Progress*. Washington, D.C., World Bank.