

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

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (*México*), vol. XXX, núm. 2, pp. 11-42

Fernando Reimers*

RESUMEN

Este trabajo pone en evidencia procesos educativos de segregación que operan entre las escuelas y dentro de ellas, como poderosos mecanismos de transmisión de la desigualdad social y de oportunidades educativas en América Latina, a la vez que analiza críticamente la orientación de programas compensatorios ejecutados por los estados de 1950 a nuestros días y desarrolla cinco opciones para incidir en los procesos que aseguran la reproducción de las desigualdades desde los sistemas educativos. Propone la integración de nuevos actores sociales en la definición de políticas educativas para el nuevo milenio, con el ánimo de asegurar la construcción solidaria de comunidades, libres y pacíficas, bajo el precepto de que la igualdad de oportunidades educativas dará legitimidad a la democracia en la región.

ABSTRACT

Work that evidences the unequal distribution of social and educational opportunities in Latin America, as a result of segregating educational processes that take place between and within schools. The author critically analyses the goals of several compensatory programs developed by different governments, from 1950 to our days, and proposes five alternatives to alter the processes that enhance the reproduction of inequality derived from the educational systems. Finally, the author proposes the inclusion of new social actors in the process of defining public policies in the new millennium, with the intention of ensuring the common constitution of free, solidary, peaceful communities, under the principle that equal educational chances will legitimate democracy in the region.

* Profesor Asociado de Harvard Graduate School of Education.

I. 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. Las madres y padres de familia envían a ellas a sus hijas e hijos con la esperanza de que las escuelas les ayuden en el difícil trabajo de educarlos y de que lo que allí aprendan los ayude a mejorar sus oportunidades en la vida. Las maestras y directivas asisten a las escuelas porque en ellas encuentran un lugar de trabajo y de desempeño de su papel en la sociedad. Los Estados apoyan y tratan de influir en lo que ocurre en las escuelas porque las consideran espacios en los que convergen múltiples intereses de actores sociales diversos y donde se consolida la legitimidad del Estado y se definen proyectos alternativos del 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 de gasto público; éste, 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 el continuo de dos extremos: por una parte, porque ellas contribuyen a reproducir el orden social y, por la otra, porque esperan que ellas puedan contribuir a mejorar este orden. Las escuelas transcurren así orientadas entre el pasado y el futuro. Su tarea no es sólo preservar el pasado, sino construir el futuro. En la escuela se aprenden muchas cosas de las maestras, de los compañeros en clase, de los libros, del ejemplo de los adultos, de la forma en que se organiza y lleva a cabo la tarea escolar; se aprende una relación con el conocimiento y con la realidad a la que ese conocimiento se refiere y sobre la que 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 tienen 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 cuando 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 miembros, si no conociera de antemano qué posición habría de tocarle en la estructura social, vivir en las condiciones en que viven los miembros que tienen menos estatus y recursos en dicha sociedad.¹ Con este criterio es posible evaluar cuándo una sociedad se hace más y menos justa, y también es posible concluir que las sociedades latinoamericanas son injustas. Con una gran 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 misma. 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 porcentuales.² 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 ingreso.³ Tan inaceptables como las condiciones materiales de vida asociadas 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.

Debido a que las condiciones de vida de los más pobres⁴ son tan limitantes del bienestar, capacidades y libertades, todas las personas

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

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

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, y el resto de Asia: 18.7% frente a 12% y para África: 24% frente a 10% (Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D. C., BID, 1998).

⁴ La pobreza está caracterizada por varias dimensiones, de las cuales los bajos ingresos son sólo una. Para propósitos de este artículo por pobre entenderé a la persona que vive en una familia cuyos ingresos están por debajo de la línea de pobreza, la cual es estimada para cada país a partir del ingreso familiar 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, *op. cit.*: 51).

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, todas las madres y padres tienen expectativas de que sus hijas e hijos tendrán oportunidades educativas que les permitirán satisfacer sus necesidades y vivir con bienestar. Todas las madres y padres destinan parte de sus recursos, por modestos que sean, para que sus hijos desarrollen capacidades a fin de ser libres y vivir bien; todos esperan que las escuelas ayuden en esta tarea. Quienes tienen más ventaja en la estructura social buscan pasar esta ventaja a sus hijas e hijos, y quienes tienen menos ventaja buscan una mejora en las oportunidades de sus hijas e hijos. Dada esta semejanza en las motivaciones básicas de las madres y padres, cabría esperar que la desigualdad social se transmitiera de una generación a la siguiente. La desigualdad social se transmite a través de cinco procesos educativos:⁵

1. El primer proceso consiste en el acceso diferencial a distintos niveles educativos para los pobres y los no pobres. Aun cuando la mayoría de los estudiantes se matriculan en la escuela primaria, sólo algunos culminan —los que provienen de hogares con mayores ingresos— y continúan la secundaria y la universidad. Muy pocos de los hijos de los pobres terminan la escuela secundaria y aún menos realizan estudios de tercer nivel.
2. 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. Éstos tienden a concentrarse en escuelas en las que es más fácil aprender porque las maestras están mejor capacitadas, dedican más tiempo a tareas de enseñanza, la organización de la escuela está más centrada en apoyar el aprendizaje de los alumnos y hay mayores recursos para

⁵ La desigualdad no se transmite sólo a través de la escuela, ni puede por lo tanto reducirse sólo 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, sin embargo, son básicas para participar adecuadamente en estos otros procesos.

- facilitar la tarea de los maestros. Como resultado, los alumnos adquieren más capacidades que les permiten ser libres y tener mayores opciones de vida.
3. El tercer proceso se relaciona también con la segregación social que ocurre en las escuelas, por la cual la mayor parte de los estudiantes aprenden 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 la forma de relaciones con personas con mayor capital cultural.
 4. El cuarto proceso resulta de los esfuerzos privados que realizan los padres para apoyar la educación de sus hijos. Éstos 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. Ésta es 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 recursos a apoyar la educación de sus hijos, quienes tienen más recursos —materiales y culturales— podrán darles más oportunidades.
 5. El quinto proceso 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 espacios de transformación.

Ninguno de estos cinco procesos es inevitable. Ellos 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.

II. 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 es específico de América Latina. La inclusión de la educación como derecho humano en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que suscribieron las naciones del mundo libre en 1948, refleja la respuesta de éstas a lo que percibían como dos proyectos políticos alternativos: el comunismo y el fascismo. Implícita en la Declaración Universal de 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 dan oportunidades a todos los ciudadanos. En la medida en que las condiciones iniciales de las personas no sean limitadas por características adscriptivas (su género, raza, religión, etc.), y 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 las condiciones adscriptivas marcan las trayectorias y puntos de destino de distintos grupos sociales.

Una variante de esta visión del mundo es la idea de que la legitimidad de la democracia descansa sobre la igualdad de oportunidades para todas las personas (que no de resultados, puesto que el esfuerzo individual media la actualización de esta igualdad potencial). La igualdad de oportunidades, a su vez, requiere la meritocracia como mecanismo de asignación de posiciones en la estructura social y de la igualdad de oportunidades educativas, para que las diferencias de méritos entre las personas reflejen 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 del siglo pasado, 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 meri-

tocrática de las oportunidades para responder a la aspiración democrática de igualdad de oportunidades. Dicha redistribución sólo sería posible como resultado de una auténtica igualdad de oportunidades educativas.⁶ Tesis semejantes sobre la importancia política de la igualdad de oportunidades educativas 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 Johnson, que incorporó la igualdad de oportunidades educativas 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. Más recientemente, algunas democracias de América Latina han adoptado la igualdad de oportunidades educativas como objetivo político asociado a la legitimidad de la democracia en la región.⁷

El énfasis que reciben las políticas dirigidas 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 Johnson se impulsan desde el gobierno federal iniciativas de gran escala en la lucha contra la pobreza para construir la llamada Gran Sociedad. Entre éstas se cuentan el inicio de las políticas compensatorias en educación que asignan recursos prioritariamente para programas dirigidos a niños de menores ingresos; se inician también programas de educación preescolar para estos mismos grupos, y se expanden programas de becas para facilitar el acceso a la universidad de grupos de menores

⁶ Nicholas Lemann. *The structure of success in América*, The Atlantic Monthly, agosto, 1995: 41-60.

⁷ Para una discusión de la relación entre igualdad de oportunidades y la legitimidad de la democracia véase García-Huidobro. "Education and Equity in Chile", en F. Reimers (ed.), *Unequal Schools, unequal chances*, Cambridge, MA, David Rockefeller Center for Latin American Studies-Harvard University Press, 2000. Para una discusión sobre la incidencia de este objetivo en las reformas educativas en Europa después de la Segunda Guerra Mundial véase Torsten Husen. *Social Background and Educational Career*, París, OECD, 1972. Para una discusión sobre papel de la igualdad de oportunidades educativas como parte de la guerra contra la pobreza en los Estados Unidos, véase Christopher Jencks. *Inequality*, Nueva York, Basic Books, 1972.

ingresos. Estas iniciativas, junto con los resultados de las batallas que se llevan a cabo en las cortes para lograr la integración racial de las escuelas como resultado de la lucha por los derechos civiles, resultan 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 secundario como objetivo de la política educativa, mientras que la búsqueda de la competitividad y la eficiencia se convierten en prioridades de las políticas federales. El resultado de éstas es la pérdida de la igualdad de oportunidades educativas.⁸ Ese mismo año de 1982, el gobierno del presidente François Mitterrand inicia en Francia una acción educativa de gran envergadura: las Zonas de Atención Prioritaria que transfieren recursos significativos a escuelas en zonas de gran concentración de pobreza.⁹ Igualmente, al regreso de los laboristas al gobierno en Inglaterra, Tony Blair inicia una política educativa que incluye zonas de atención prioritaria, en un intento por revertir las crecientes desigualdades, resultado de políticas que hacían hincapié en la competitividad y la eficiencia iniciadas en los años ochenta.

Como en otras partes del mundo, en América Latina el énfasis en la igualdad de oportunidades educativas varía con las prioridades de los Estados, aunque hay importantes variaciones entre los países correspondientes a las dinámicas y prioridades políticas en cada país, en distintos momentos. Sin embargo, la tradición de cooperación regional y el intercambio de ideas en materia de prioridades educativas que existe desde hace 50 años en la región,¹⁰ hace posible identificar en los países de la región las siguientes:

⁸ Gary Orfield. "Policy and equity: a third of a century of educational reforms in the United States", en *Prospects*, vol. XXIX, núm. 4, diciembre de 1999.

⁹ Catherine Moisan y Simon Jacky. *Les déterminants de la réussite scolaire en zone d'éducation prioritaire*, París, 1997.

¹⁰ Son varios los mecanismos que han apoyado este diálogo en la región; entre ellos las reuniones de presidentes, ministros educativos y de finanzas, las conferencias apoyadas por las agencias de Naciones Unidas y 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.

A. Primera etapa

1. *La igualdad de oportunidades como expansión en el acceso*

Entre 1950 y 1980 se da prioridad a ampliar el acceso, en particular a la educación primaria, aunque también a otros niveles. Éste es de más vieja data en países como Argentina, Chile y Uruguay, pero se acelera para el resto de la región con la convergencia de una serie de ideas y procesos: 1) la estrategia de desarrollo económico basada en la sustitución de importaciones, que busca el crecimiento económico por la vía de la creación de mercados internos, lo que requiere más mano de obra calificada para permitir el desarrollo de una industria incipiente, y con mayor capacidad de consumo; 2) la popularización de las tesis del capital humano como fuente de productividad, que llevan a ver 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 esta época es incuestionable. Hay, además, otras prioridades en las políticas educativas que incluyen la preocupación por la relación entre educación y trabajo, la experimentación con formas incipientes de descentralización de la gestión, y la expansión de la matrícula universitaria.

2. *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 ésta una época en 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 la atención de los gobiernos durante esta década y existe un consenso tácito en que el desarrollo social y las reformas en políticas sociales son un tema de segunda priori-

dad, que habrá de ser atendido en una segunda generación de reformas. Durante esta época aumenta el número de personas que viven en condiciones de pobreza y en muchos países de la región cae el gasto en educación, 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 educativa.¹¹ Comienza un interés por la calidad de la educación con relación a los procesos de transformación de la estructura productiva que se inician a medida que los países se integran a la economía global.

B. Segunda etapa

1. *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 de la región a la equidad educativa, al tiempo que continúa la preocupación por la calidad y la eficiencia en la gestión. Expresada e impulsada en la Cumbre Mundial de Educación para Todos en Jomtien, Tailandia, así como en 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

¹¹ Para una discusión sobre la prioridad de la gestión y el financiamiento en la agenda de América Latina para la educación, sobre la equidad, véase Carlos Gerardo Molina. "Las reformas educativas en América Latina. ¿Hacia más equidad?", Washington, D.C., BID, 1999, mimeo. Para una discusión del papel de las agencias internacionales de financiamiento en el establecimiento de estas prioridades, véase Fernando Reimers. "El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIX, núm. 1, 1999, así como "¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1999.

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

que suscriben los países de la región durante la última década del siglo pasado: la ruptura del aislamiento de los sistemas educativos del resto de la sociedad, buscando la participación de actores diversos, en particular del sector productivo; el hincapié en que la educación permita la integración en la economía global agregando valor basado en conocimiento a los procesos productivos; el énfasis en la equidad y en la competitividad, como ejes de política educativa, que distingue los de la región de aquellos que se siguen a partir de los ochenta en los países anglosajones, particularmente 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, y no explícitamente en la búsqueda de la equidad.

A comienzos de la década de los noventa, Chile y México, y poco después Argentina y Uruguay, adoptan políticas educativas explícitamente dirigidas a lograr la igualdad de oportunidades educativas. Éstas 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 ya discutida. Se utilizan diversos términos para llamar a estas políticas. Chile y Argentina hablan de políticas de discriminación positiva, México habla de políticas compensatorias, Brasil reforma 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 sustancialmente y dar atención prioritaria a las oportunidades educativas de los hijos de los pobres. Esto se hace de diferentes maneras; la más extendida es asignando 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 fundamentalmente al mejoramiento de la planta física, a la dotación de materiales educativos, a la capacitación de profesores. Éste 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 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 implantan reformas para eliminar las barreras que afectan a la demanda. Entendiendo que la pobreza misma representa un obstáculo en cuanto que hace muy valioso el trabajo de los niños al bienestar de las familias, se inician varios programas de becas para las familias asociadas a la matrícula y la asistencia regular a la escuela de los estudiantes en países como México (Progresá), Brasil (Bolsa Escolar y Fundescola) y en menor escala en Venezuela y Colombia.

Estos programas que expresan esta segunda fase de políticas orientadas a la equidad en educación en América Latina, efectivamente aumentan los recursos que se destinan a la educación de los niños de menores recursos, con lo cual mejoran las oportunidades educativas con relación a las oportunidades de estos mismos grupos en décadas anteriores. Estos programas, sin embargo, no igualan las oportunidades educativas entre distintos grupos sociales ni en cuanto a los resultados educativos, ni en cuanto a los insumos que reciben distintos niños, por lo cual el término de discriminación positiva excede las acciones que efectivamente se llevan a cabo. En parte ello expresa un propósito limitado de estos programas, circunscrito a mejorar las condiciones educativas de los pobres y no a reducir la desigualdad educativa. En parte esto expresa una relativa ambivalencia sobre 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 de los esfuerzos educativos. En todos, el objetivo principal es el mejoramiento de la calidad global del sistema educativo, con algunos programas suplementarios para atender la equidad. Con deficiente articulación de sus vínculos con los objetivos de mejorar la equidad y la calidad continúan también los esfuerzos por descentralizar la educación, medir resultados, aumentar la autonomía de las escuelas, promover la participación de las comunidades en la gestión escolar y en algunos 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 esta época representan un avance cualitativo sobre las políticas de equidad de la primera etapa, las cuales caracterizan el periodo entre 1950 y 1980. Se entiende la igualdad de oportunidades más allá de la igualdad 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 educativa. Pero estas políticas son todavía insuficientes a los propósitos de reducir la desigualdad educativa y la desigualdad social.

C. La tercera etapa

1. La necesidad de acción afirmativa y auténtica discriminación positiva

Es necesario iniciar una tercera etapa de políticas educativas en la región orientada a la búsqueda de la equidad, que deberá fundamentarse sobre la consolidación de los logros alcanzados como resultado de la primera y segunda 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. Padres más educados buscarán transferir sus ventajas sociales a sus hijos. Aun si 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 transfiriesen más capital cultural y social a sus hijos. El desarrollo de códigos lingüísticos complejos será mayor para aquellos niños que crezcan en medios donde se utilicen códigos lingüísticos complejos para entender y aprehender el mundo. Todas las familias destinan parte de sus recursos monetarios 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. Incluso si todos los hogares destinasen la misma proporción de sus ingresos a la educación de sus hijos, aquellos 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 educativo.¹³ Las familias con mayores ingresos realizan este gasto de manera desproporcionada. En Perú, por ejemplo, el 60% de este gasto es efectuado por el 20% de la población con más ingresos.¹⁴ Esto significa que aun si el gasto público fuese repartido equitativamente entre todos los estudiantes, el total de éste sería mayor entre los estudiantes de mayores ingresos porque sus familias destinarían más recursos a su educación. Estas diferencias en el gasto acumuladas durante todos los años de escolarización que recibe cada persona (más para los estudiantes de familias de mayores ingresos) subyacen en la reproducción de las desigualdades sociales a través de las desigualdades educativas. Éste 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 en forma más progresiva (más para quienes tienen menos), no es claro que este tipo de política de acción afirmativa tendría el apoyo de toda la población durante periodos sostenidos. Ninguna de las políticas llamadas compensatorias o de discriminación positiva implantadas 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 recursos destinados a la de los grupos de mayores ingresos. Esto confirma nuevamente que el objetivo de estas políticas ha sido mejorar las oportunidades educativas de los pobres antes que abordar explícitamente la igualdad de oportunidades educativas como objetivo. Tal vez las mismas hayan servido en parte a un propósito simbólico al señalar atención al tema de la pobreza, aun cuando de hecho su impacto haya sido modesto.

Las políticas llamadas de discriminación positiva adelantadas durante los años noventa ocurren en un contexto de baja calidad educativa en general, y en particular en uno 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 a 1 807

¹³ World Bank. *Education and training in Latin América and the Caribbean*, Washington, D.C., World Bank, 1998.

¹⁴ Kin Bing Wu *et al.* “Educacion and Poverty in Peru”, en Fernando Reimers (ed.), *op. cit.*

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

en Chile, mientras que en países de la OECD promedian 3 546 dólares y en Estados Unidos exceden los 7 000 dólares. 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 el 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. En la mayoría de los países, los salarios de los docentes son bajos con relación a los salarios de los 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 la mayor 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 en muchos países buena parte de los maestros no tengan las calificaciones académicas requeridas. El porcentaje de maestros de primaria que no tienen las calificaciones académicas requeridas por la ley alcanza el 46% en Bolivia, 30% en Brasil, 10% en Colombia, 14% en Costa Rica, 26% en la República 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-marginales.¹⁸

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

¹⁷ Ernesto Schiefelbein y Juan Carlos Tedesco. *El desafío educativo*, Madrid, Santillana, 1995.

¹⁸ UNESCO-OREALC, *op. cit.*

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

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Profesores</i>	<i>Profesionales y técnicos</i>
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. Panorama Social de América Latina, 1998, op. cit.: 124.

Sobre estas debilidades estructurales (bajos niveles de financiamiento, bajos salarios a los maestros, excesivo número de maestros no calificados, bajos niveles de calidad de los programas de formación docente) y la desigualdad en la forma en que estas debilidades inciden en los estudiantes de distintos grupos de ingresos, aunada a las enormes desigualdades en las condiciones de vida y oportunidades de dichos estudiantes, tratan de lograr igualdad de oportunidades

educativas los programas iniciados durante la última década del siglo pasado. Que los mismos hayan logrado algunos resultados es tan admirable como es evidente que estos esfuerzos serán insuficientes para alterar de forma significativa las brechas de oportunidad educativa que separan a los estudiantes de distintos grupos de ingresos.

El cuadro 2 presenta indicadores de las desigualdades entre escuelas. Estos resultados se basan en el análisis de información obteni-

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

<i>País</i>	<i>Porcentaje de variación socioeconómica entre escuelas</i>	<i>Desigualdad en lenguaje</i>	<i>Desigualdad en matemáticas</i>	<i>Porcentaje que no ha repetido</i>	<i>Desigualdad en repetencia</i>
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%
Honduras	44%	32%	34%	78%	31%
México	46%	27%	25%	78%	65%
Paraguay	44%	38%	35%	76%	59%
Perú	41%	39%	43%	76%	49%
República Dominicana	50%	23%	26%	81%	68%
Venezuela	33%	20%	21%	83%	38%

Fuente: Fernando Reimers. *Unequal Schools, unequal chances*, op. cit. 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.

da 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 en los distintos países obtienen bajos resultados en pruebas de competencias en lenguaje y matemática 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 una alta proporción (alrededor del 40%) diferencias entre escuelas, es decir, hay casi tantas diferencias entre estudiantes de distintas escuelas como diferencias entre los estudiantes de un mismo plantel, lo cual indica que las escuelas están altamente estratificadas por el nivel socioeconómico de los estudiantes. Igualmente, una buena parte de la variación en los resultados obtenidos por los estudiantes en las pruebas reflejan diferencias entre escuelas, y no diferencias entre los estudiantes. Finalmente, las altas tasas de repetición reflejan importantes diferencias entre escuelas, es decir se concentran los estudiantes repitientes en las mismas escuelas. Esto indica que en todos los países de la región hay escuelas donde se concentran estudiantes de bajos recursos, con menores niveles de rendimiento académico y mayor incidencia de repetición. Son estos contextos de aprendizaje segregados los que deben ser el objeto de atención prioritaria de políticas educativas orientadas a 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 Latina.¹⁹ Los maestros que enseñan a grupos de menores

¹⁹ Justa Zepeleta y Eduardo Weiss. "Las escuelas rurales en zonas de pobreza y sus maestros", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. I, núm. 1, 1996. Carlos Muñoz Izquierdo et al. "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. IX, núm. 3, 1979. Adelia Portela y Eni Santana. *O (Des)Conhecido universo da Sala de Aula*, Brasilia, Ministerio de Educação e do Desporto, Projeto Nordeste, 1998. Germán Rama. "¿Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay", Montevideo, CEPAL, 1991. Jesús Redondo. "La dinámica escolar: de la diferencia a la desigualdad", en *Revista de Psicología de la Universidad de Chile*, núm. 6, 1997. Elsie Rockwell (ed.). *La escuela cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995. Sylvia Schmelkes. *La Calidad de la Educación Primaria*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

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 a una muestra de 50 mil niños de sexto grado identifica importantes diferencias en los contextos de aprendizaje de distintos niños. Al preguntarles qué hacía la maestra cuando el alumno hacía una pregunta, el 87% de los estudiantes en escuelas privadas indican que la maestra contestaba y el 94% que al hacerlo aclaraba dudas; en cambio, en escuelas indígenas sólo el 73% de los estudiantes señalan que la maestra contestaba y el 87% que al hacerlo aclaraba dudas. En escuelas privadas el 75% de los alumnos tienen deberes escolares que hacer en casa, pero en zonas rurales sólo el 37% tienen tareas. En el 76% de las escuelas privadas los alumnos 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 indican que los maestros evalúan frecuentemente. El 90% de los estudiantes en escuelas privadas señalan que utilizan discusiones en clase sobre el contenido, pero sólo el 80% de los estudiantes indígenas y sólo el 75% de los estudiantes en escuelas rurales pequeñas dice que discuten los contenidos en clase.

Estas diferencias cualitativas entre contextos de aprendizaje explica la variación en los resultados de aprendizaje entre escuelas y que los estudiantes de menores ingresos tengan menor probabilidad de culminar la escuela 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 parte, 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 —puesto 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 currículo previsto para estudiantes más jóvenes.

CUADRO 3
Porcentaje de niños que han culminado seis
grados de instrucción primaria a la edad de 14 o
15 años en zonas urbanas y rurales y por quintil
de ingreso en zonas urbanas

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Urbano</i>	<i>Rural</i>	<i>Q1</i>	<i>Q2</i>	<i>Q3</i>	<i>Q4</i>
Argentina	1997	92.3	—	82.1	94.7	95.5	100.0
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	98.0
Colombia	1997	75.8	41.0	65.3	75.8	85.5	87.8
Costa Rica	1997	85.9	70.8	76.9	86.0	95.4	95.7
Ecuador	1997	89.0	—	84.2	90.0	92.6	95.8
Honduras	1997	77.4	54.6	66.6	77.4	79.8	91.0
México	1994	90.1	67.5	83.7	93.0	94.3	99.6
Panamá	1997	92.0	82.6	87.8	94.0	95.0	97.7
Paraguay	1995	82.3	—	76.7	80.7	88.4	90.2
Uruguay	1997	92.3	—	87.3	94.5	95.7	100.0
Venezuela	1995	84.9	58.4	75.5	88.1	91.0	92.3

Fuente: CEPAL, op. cit., 1999: 180-181.

III. 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. Los fines de la educación han de ser el de 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.

A. 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 los mismos, efectivamente, pueden lograr mejoras importantes en los niveles de aprendizaje de los estudiantes de menores ingresos. Por ejemplo, en México, una serie de programas implantados durante la última década han provisto recursos para mejorar la calidad de la oferta en escuelas en zonas de mayor pobreza en el país. Con estos recursos se han distribuido materiales educativos, se han ofrecido cursos a los maestros, se han dado incentivos de arraigo a los mismos 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 tasas en las escuelas que no han participado y, en particular, en los estados del sur del país en los que el programa tiene mayor tiempo, como puede apreciarse en el cuadro 4.

Lo que estos programas compensatorios no han logrado, ni en México ni en otros países de América Latina, es cambiar significativamente los niveles de aprendizaje de los estudiantes en estas escuelas en pruebas estandarizadas de rendimiento. Es probable que esto 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; otra, 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.

El continuar estas intervenciones permitirá aprender de la experiencia, evaluarlas, mejorar su implantación. Una de las lecciones de la investigación sobre la implantación del cambio educativo es que éste requiere tiempo, tiempo que es necesario para que las personas que participan en este cambio desarrollen nuevas competencias, para aprender sobre su práctica, para ir generando cambios progresivos en

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*				
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	79.0	72.7
PIARE	88.5	78.4	91.1	84.5

* Estos cuatro estados recibieron apoyos antes que el resto, y fueron posteriormente incorporados a los proyectos subsiguientes, PAREB y PIARE.

Fuente: Secretaría de Educación Pública. Informe de Labores 1998-1999, México, 1999: 66-67. El PARE es 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 en el 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.

la cultura escolar.²⁰ 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 aún impacto, sólo cuando las innovaciones se sostienen sobre periodos

²⁰ Richard Elmore, Penelope Peterson y Sarah McCarthey. *Restructuring in the Classroom*, San Francisco, Josse Bass Publishers, 1996. Michael Fullan. *Change Forces. Probing the Depth of Educational Reform*, Londres, The Falmer Press, 1993. Dan Inbar. *Planning for Innovation in Education*, París, International Institute for Educational Planning, 1996. Seymour Sarason. *Revisiting the Culture of the School and the Problem of Change*, Nueva York, Teachers College Press, 1996.

extensos como el caso del programa Escuela Nueva en Colombia, o como el de las Escuelas de Fe y Alegría en 13 países de América Latina, es posible perfeccionar dichas innovaciones, y consolidarlas.

B. 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 mayor marcador de brechas entre distintos grupos sociales. Tampoco es la educación primaria la que les permitirá a las personas las mayores oportunidades de movilidad social. Los esfuerzos por mejorar la equidad se han centrado en las últimas décadas casi exclusivamente en la educación primaria. Esto, si bien se justifica en el sentido de que ésta 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 los países de la región ha de ser otro que el de albergar a una gran industria maquiladora de poco valor agregado, es fundamental dar altos niveles de calificación a las personas, más allá de la educación primaria. En particular, es esencial lograr en el acceso a estos niveles la misma dinámica de movilidad educativa intergeneracional que se logró en la educación primaria en los últimos 50 años. En México, por ejemplo, dos de cada cinco estudiantes de sexto grado tienen padres con menos nivel de escolaridad que éste.

En América Latina, menos de la mitad de los estudiantes en el 40% más pobre de 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. Entre quienes tienen 21 años la brecha de escolaridad entre estos dos grupos es entre cuatro y cinco años en México, Panamá, Chile y Costa Rica y más de seis en Brasil, Paraguay, y El Salvador. La menor brecha se observa en Perú y Venezuela, donde es de dos años.²¹ Muy pocos de los estu-

²¹ Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina frente a la desigualdad*, Washington, D. C., BID, 1998.

diantes universitarios provienen de familias con menores ingresos. En El Salvador, por ejemplo, sólo el 2% de los estudiantes universitarios provienen del quintil inferior de ingresos, y sólo el 7% del 40% más pobre. En contraste, el 57% de los estudiantes universitarios proceden del quintil superior de ingresos.²² En Venezuela, únicamente el 7% de los estudiantes universitarios proceden del quintil inferior y sólo el 16% del 40% más pobre, mientras que el 43% de los estudiantes proceden del 20% con más ingresos.²³ 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 sólo el 10% de los estudiantes universitarios proceden del 40% más pobre de las familias.²⁴

Aumentar el acceso de estudiantes de menores ingresos a estos niveles superiores del sistema educativo requerirá diversificar la oferta, desarrollar sistemas de becas y crédito educativos, y recuperar costos de aquellos estudiantes con capacidad de pago. Esto requiere, además, que las políticas compensatorias en los niveles básicos tengan, entre otros, los propósitos de preparar a los estudiantes de menores recursos para desempeñarse con éxito en los niveles superiores. Es necesario identificar las brechas en los estilos de enseñanza en escuelas que sirven a distintos grupos de ingreso e intervenir para reducirlas.

C. Promover la integración social en las escuelas

La segregación social que ocurre entre escuelas es problemática en varios sentidos. Primero, los maestros de escuelas que concentran a estudiantes de menores ingresos llevan adelante un currículo diluido; igualmente, la segregación social impide a los estudiantes expandir su capital social desarrollando vínculos con estudiantes de distinto

²² Fernando Reimers (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*, Caracas, Oficina Central de Estadística e Informática, 1995.

²⁴ Donald Winkler. "Educating the Poor in Latin America and the Caribbean: Examples of Compensatory Education", en Fernando Reimers (ed.), 2000, *op. cit.*

nivel sociocultural, lo cual limita sus oportunidades de aprendizaje; por último, la segregación dificulta que las escuelas logren uno de sus propósitos más importantes: el de 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, sin embargo, 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 la utilización de formas que buscan lograr una composición 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 escuelas.²⁵

En cualquier caso, aun reconociendo que éste 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.

D. Iniciar políticas de acción afirmativa y discriminación positiva que reconozcan la diversidad en el estadio de desarrollo institucional de las escuelas

Es necesario iniciar verdaderas políticas de acción afirmativa,²⁶ de discriminación positiva, que efectivamente busquen igualar o dar más recursos y atención a los estudiantes de los grupos de menores in-

²⁵ Jeannie Oakes, Kevin Welner, Susan Yonezaya y Ricky Allen. "Norms and politics of equity-minded change: researching the 'zone of mediation'", en Andrew Hargreaves *et al.* (eds.), *The International Handbook of Educational Change*, Gran Bretaña, Kluwer Academic Press, 1998: 952-975.

²⁶ Una señal de que sólo recientemente en la región éstas se están contemplando 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, se utiliza repetidamente la expresión "acción afirmativa" como objetivo de las políticas (UNESCO. "Regional Report of the Americas: An Assessment of the Education for All Program in the Year 2000", Santiago, 2000, mimeo).

gresos. Esto significa no sólo asignar más recursos a la educación de los niños de menores ingresos con relación al pasado, sino más que los que reciben estudiantes en otros grupos de ingreso. Esto no ocurre hoy en ningún país de la región. Es factible y sencillo 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 25 años. Sobre esta línea de base deben discutirse los niveles de esfuerzo necesarios para lograr igualdad de resultados. Un punto de partida es implantar fórmulas de financiamiento por alumno, que igualen el gasto por alumno, tal como se intenta hacer en Chile y más recientemente en Brasil. Sobre este punto de partida 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 estudiantes 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 OECD, 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 Unidos.²⁷

Las estrategias para lograr el propósito de igualdad en niveles y tipos de aprendizaje deben variar porque las escuelas son distintas y están en distintos estadios de desarrollo. La pretensión de que las maestras hagan su propio currículo, cuando las más inexpertas son asignadas a escuelas rurales, donde están solas, con niños cuyos padres son en buena parte analfabetas, y que no permanecerán más de un par de años, es una forma de hacer políticas educativas para todos los niños, pero a la medida de los niños urbanos de clase me-

²⁷ A través del programa de Title I, el Gobierno Federal en Estados Unidos transfiere más de siete mil millones de dólares anuales para acciones compensatorias que benefician a cinco millones de estudiantes. El impacto de este programa ha sido estudiado en varias evaluaciones, entre las que se cuentan M. J. Puma, C. Jones, D. Rock y R. Fernández. *Prospects the congressionally mandated study of educational growth and opportunity*, Interim Report, Bethesda, MD, Abt, 1993. Sam Stringfield, Mary Millsap y Rebecca Herman, "Using Promising Programs to Improve Educational Processes and Student Outcomes", en A. Hargreaves *et al.* (eds.), *op. cit.*: 1314-1338.

día, es decir de excluir en tratamiento uniforme. Es necesario entender los distintos contextos de aprendizaje, enormemente diversos dentro de cada país latinoamericano, para identificar las necesidades específicas de cada uno y facilitar aquellas acciones que permitan apoyar a las maestras en desarrollar prácticas pedagógicas que resulten en mayores niveles de aprendizaje para sus estudiantes. Muchas escuelas son enormemente frágiles y requieren muchos materiales impresos, altamente estructurados, de estabilidad en su personal, de mucha asistencia técnica a las maestras. Otras escuelas, 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 escuelas funcionan tan bien que lo mejor que pueden hacer los niveles de administración es reconocer su excelencia y pedirles ayuda para extenderla. Teniendo la misma meta de hacer de cada maestra una 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.

E. Recuperar la dimensión política de las políticas de equidad

Hay distintos tipos de cambio educativo, y aunque ninguno es fácil, algunos son particularmente difíciles. De mayor dificultad son los cambios que intentan transformar el corazón del proceso educativo, las relaciones de enseñanza-aprendizaje, y que buscan hacerlo para modificar la posición que ocupan en la estructura social los hijos de los pobres, reduciendo así la desigualdad. Las razones por las cuales este tipo de cambio es difícil pueden analizarse en varios niveles: en un nivel 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. En un nivel meso, institucional, tratar de cambiar los procesos institucionales, la forma en que se asignan los estudiantes a las escuelas, el contenido del currículo, la manera que se asignan maestras a escuelas y cómo éstas llevan adelante su tarea, es tratar de cambiar la cultura de la escuela en lo que ella tiene de más básico. Es pedirle a la escuela que haga algo sus-

tancialmente diferente de 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. En un nivel micro, pedirle a la escuela que enseñe a los hijos de los pobres la forma en que éstos puedan ser libres y tener en la vida las mismas opciones que los demás niños es pedirle a los maestros, a las comunidades cambiar 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 potencial, algo contrario a la experiencia cotidiana en sociedades altamente estratificadas y desiguales. Este cambio 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. Esta 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, en definitiva, son difíciles, 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 con relación a 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 negan-

do 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 las acciones inspiradas por estas políticas. Esto significa construir alianzas en favor de este 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 bien de los individuos, y usa el libre mercado como única forma de relación de unas personas con otras, sino una filosofía comunitaria que entiende 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 regulatorias 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 misma y no un instrumento para servir a otros objetivos, sean éstos 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 son un fin en sí mismos, no 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 busquen mejorar las sociedades latinoamericanas para hacerlas más justas, más democráticas, para permitir que todas las personas puedan tener garantizados sus derechos humanos, así como vivir en comunidad y solidaridad. Esto significa que la participación de los maestros en este programa es fundamentalmente un acto político, y no sólo una acción pedagógica, un acto que busca no sólo transmitir la cultura, sino mejorar la sociedad; que los programas de transformación de la profesión docente están 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 participación en la implantación de las políticas, donde gran

parte de la 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 los no pobres desarrollen el capital social y cultural que les permita hacer comunidad: participar solidariamente y construir juntos un futuro compartido. Ésta es 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 mayoría son experiencias de educación de adultos inspiradas en la filosofía pedagógica de Paulo Freire. El propósito de muchas de éstas va más allá de dar competencias instrumentales a los individuos, para incluir el desarrollo de capital social en un sentido más amplio y 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 de Fe y Alegría, cuyo propósito es facilitar a individuos y comunidades que desarrollen competencias y la visión para llevar adelante un proyecto de vida que los haga más libres y expanda sus opciones.²⁸

Adoptar explícitamente esta dimensión política de las acciones que buscan la equidad tiene consecuencias prácticas que van desde su diseño y definición, hasta su implantación y evaluación. En su definición, esto incluye reconocer que las perspectivas de los pobres, de los beneficiarios de estas políticas, deben influir en su diseño.²⁹ ¿Cómo pueden ser liberadoras políticas educativas que refuercen la dependencia de las comunidades de corporaciones autoritarias, sean partidos políticos, sindicatos o funcionarios de gobierno? Esto significa también que para diseñar estas políticas es necesario consultar a las maestras que trabajan con los hijos de los pobres. Cómo podrían

²⁸ John Swope y Marcela Latorre. *Comunidades educativas donde termina el asfalto*, Santiago, 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 más se necesita avanzar en la región (Carlos Gerardo Molina. "Las reformas educativas en América Latina: ¿hacia más equidad?", Washington, D. C., BID, mimeo). Dada esta necesidad de escoger entre alternativas es particularmente importante que los beneficiarios de las políticas tengan voz en este proceso.

promover la autogestión políticas que ignorasen la dimensión y el contexto local donde 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 y 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 estas políticas, en diseñar e implantar materiales educativos, cursos de formación docente, y el papel de las comunidades en la gestión de estas políticas, también debe reflejar este carácter político de las reformas. Si su propósito es construir comunidad, desarrollar las capacidades de asociación y gestión de los sectores populares, su implantación debe basarse en estrategias que permitan estos objetivos. Esto pone en evidencia cuán potencialmente transformadoras 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 estas políticas debe también reflejar esta 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, y los beneficiarios de estas políticas deben ser una audiencia y un foco de las evaluaciones de las mismas. Uno de los propósitos de la evaluación ha de ser el de permitir el aprendizaje social, el fortalecimiento de las capacidades de las comunidades, de los gobiernos locales, y también nacionales, para llevar a cabo acciones educativas que den iguales oportunidades a todos los niños.

IV. ENVÍO

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 cualita-

tivo en la promoción de los derechos humanos en los Estados Unidos. La lucha contra el *apartheid* en Sudáfrica resultó en un cambio político que va apoyando acciones para lograr los derechos humanos de todos en este país. Las naciones democráticas de la tierra tienen cada vez menos tolerancia por 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 Fría.³⁰

Las elecciones que hagan hoy los líderes políticos y educativos de América Latina definirán si las naciones de la región se van haciendo más o menos desiguales, o si se hacen más o menos justas. Si logran impulsar políticas para profundizar la igualdad de oportunidades educativas es más probable que el futuro sea mejor para todos, incluso 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 esta región se pueda vivir en paz y libertad.

³⁰ Amartya Sen. "Conferencia a los ex-alumnos en la ceremonia de graduación de la Universidad de Harvard", Cambridge, MA., 8 de junio del 2000.