La equidad en educación básica

Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), vol. XXXIII, núm. 2, pp. 119-134

Federico Ortega Estrada
UPN, Chihuahua

PRESENTACIÓN

El tema de la equidad en educación ocurre en medio de dos grandes posturas. Una de ellas señala que los problemas de desarrollo social son tan graves que la educación, por sí misma, nunca podrá resolver las desigualdades prevalentes a través de las generaciones. Para resolver los problemas de pobreza extrema, y con ello todo lo que implica (desempleo, menor esperanza de vida, desnutrición, entre otras), se argumenta que la educación no es suficiente. Este trabajo propone que la desigualdad educativa es producto de las situaciones de pobreza existente, por lo tanto el problema de una educación de calidad para todos no sólo se resuelve con acciones compensatorias en educación, sino mediante la resolución de una serie de rezagos en justicia social.

Por otro lado, la otra tesis señala que la educación puede generar sociedades más equitativas, sistemas más productivos y democráticos, con mayor integración social, con igualdad de oportunidades para todos sus integrantes y con capacidad de superar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esta tesis subraya que con sistemas educativos más justos y más eficientes es posible promover el desarrollo de la sociedad aún más allá de los diferentes estratos que la componen.

En medio de este debate, sin pretender dar una salida a esta discusión, se presenta aquí una exposición de los principales planteamientos que se han realizado en torno a la equidad en la educación. Se inicia revisando el contexto estructural en que ocurre la desigualdad educativa. Después, se presenta un marco conceptual en el que se intenta dar expresión a las principales corrientes filosóficas actuales que debaten en el terreno de la equidad y la justicia social. Otro componente esencial de este trabajo se refiere a las principales categorías, que en el contexto educativo discuten sobre lo que significa la equi-

dad. Para terminar se presentan las principales expresiones de política educativa a través de las cuales se procura resolver los problemas de equidad en educación.

I. LA DESIGUALDAD EDUCATIVA EN EL MARCO DE LA DESIGUALDAD ESTRUCTURAL

El acceso a la educación de calidad está, al igual que otros bienes sociales, todavía condicionado por el nivel de desarrollo económico de la población. Los servicios básicos como la salud, el saneamiento, los servicios de vivienda y la educación, resultan bienes más escasos para la población en situación de pobreza que para el resto de ella. En relación casi directa con lo anterior, las poblaciones más pobres tienen menor esperanza de vida, mayores tasas de mortalidad infantil, menores ingresos salariales, menores posibilidades de empleo, mayores tasas de analfabetismo y de esta manera, menor educación.

La pobreza es un mal permanente en las sociedades, especialmente las llamadas del tercer mundo; sin embargo, su aumento en las últimas décadas tiende a ser explicado como consecuencia del agravamiento de la crisis de los ochenta y en gran medida de las acciones desiguales del ajuste¹ llevadas a cabo durante esa década. Como señala Bernardo Kliksberg, "la distribución muy desigual de los efectos de la crisis económica ... a través de las políticas de ajuste ortodoxas, han recaído especialmente en los sectores más desfavorecidos, las estructuras extremadamente asimétricas de distribución del ingreso, las debilidades de la política social, los ataques permanentes de ciertos sectores influyentes a la misma legitimidad del gasto social" (Kliksberg, 1993: 9). Las consecuencias han sido un incremento desmesurado de la pobreza² entre la

¹ El punto central del ajuste desigual parte del hecho de que, como consecuencia de la acumulación de la deuda y los pagos de intereses, muchos Estados se vieron en la necesidad de reducir su gasto en los sectores sociales. En conjunto en América Latina la proporción de gasto en salud en el gasto público total disminuyó de 9% en 1980 a 5.5% en 1985 y la del gasto en educación de 15% a 10 % en el mismo periodo (Psacharopoulos, 1989: 14, citado por Kliksberg, 1993). De acuerdo con Noel McGinn (1997: 14) los efectos obvios del ajuste estructural en educación han sido: la restricción del acceso a la educación, el aumento de la desigualdad de oportunidades y la disminución de la calidad de la enseñanza. También ha habido repercusiones en materia de equidad entre los sexos.

² Según las últimas estimaciones de la CEPAL, el Producto Interno Bruto por habitante del conjunto de la región, excluida Cuba, registró disminuciones sucesivas en 1981, 1982 y 1983 de -1.9, -3.4 y -4.8%, respectivamente. De 11 países para los que se dispone de la información relativa a la evolución del salario mínimo real urbano, en seis de ellos los niveles de 1987 quedaron considerablemente por debajo de los que se registraron en 1980. Las pérdidas de ingreso real para esta categoría de trabajadores fueron en este periodo del orden o próximos a 40% en México, Perú y Ecuador y del orden del 30% en los casos de Chile y Brasil (Vuskovic Bravo, 1990).

década de los ochenta y de los noventa. Esto explica por qué, entre 1980 y 1990, el porcentaje de pobres en América Latina y el Caribe pasó de 38% a 62% de la población. El efecto es que la pobreza se ha constituido en la principal causa de muertes, principalmente en la población infantil.

El ajuste desigual generó también una disminución del gasto público en educación, lo cual agudizó los problemas que ya se venían presentando en este sector. El hecho de que el incremento de la matrícula no estuviera acompañado de un aumento real en los recursos destinados a la educación, hizo que disminuyera, en algunos países de Latinoamérica, el gasto por estudiante entre un 12 y un 20%. Lo anterior ha originado una polarización del sistema educativo que generó una creciente diferenciación al interior del sistema.

Además, desde el punto de vista de los resultados académicos, se observa que los objetivos instruccionales alcanzados por los grupos más pobres son radicalmente menores a los obtenidos por el resto de los alumnos. De igual manera los requerimientos de la instrucción en términos de su relación con las actividades productivas resultan escasamente pertinentes. Esto se debe en gran medida no sólo al nivel del capital cultural³ con el que ingresa el niño al sistema educativo, sino también de manera importante, a la inexistencia de recursos necesarios en los establecimientos pobres para amortiguar las desigualdades en su desarrollo y preparación académica. En este sentido, Muñoz Izquierdo y Lavín de Arrivé, registran: "... en una perspectiva estrictamente reproductivista, el fracaso escolar estaría determinado por condiciones estructurales propias de la lógica del sistema capitalista imperante y, por lo tanto, las soluciones escapan del ámbito de la educación misma ya que se encuentran en la estructura socioeconómica" (Muñoz Izquierdo y Lavín de Arrivé, 1998).

Varios estudios confirman que los recursos educativos destinados a la educación son significativamente menores en las sociedades más pobres si los comparamos con los que se distribuyen en los países más ricos. Muñoz Izquierdo cita el estudio de Heyneman y White en el que muestra la discrepancia que existe entre el valor de los recursos educativos —relacionados con los materiales didácticos y otras asignaciones presupuestales independientes de los salarios— a que tienen acceso los estudiantes de naciones ricas y los de los países económicamente menos desarrollados. Las cifras correspondientes oscilan entre 80 centavos de dólar en el caso de Bolivia y 300 dólares en el de Suecia (Muñoz Izquierdo, 1996: 164).

³ En este texto se entiende por capital cultural la historia de aprendizajes con los que el niño llega a la escuela, producto de las interrelaciones de su contexto familiar y social que, en conjunto, favorecen o inhiben la construcción de nuevos conocimientos y desempeños.

Incluso al interior de los países existe una gran desigualdad en la distribución de los recursos entre las escuelas, dependiendo de si se trata de países desarrollados o pobres. Por ejemplo, en los países menos desarrollados, la distribución de los recursos educativos disponibles entre los centros educativos es más inequitativa que como se manifiesta entre las instituciones educativas de los países ricos. Según Muñoz Izquierdo, esto se explica por las correlaciones existentes entre los valores de los recursos a que tienen acceso los estudiantes y el nivel socioeconómico de los mismos; mientras que en ocho países latinoamericanos es más alta, siendo de 0.22; en ocho países más ricos es de 0.10 (Muñoz Izquierdo, 1996: 165).

A pesar de las reformas en el sistema educativo durante los noventa, especialmente en el sector que oferta la educación básica, la inequidad en el acceso a la educación todavía está asociada al estrato social de origen de los educandos. Como señala Ottone, "... en gran medida las oportunidades (de acceso y de permanencia en la educación) quedan fijadas en el patrón de desigualdades prevaleciente en la generación anterior" (Hopenhayn y Ottone, 1999b: 86). Para los niños situados debajo de la línea de la pobreza, la desigualdad en la oferta educativa se expresa en por lo menos cuatro rubros: en el nivel de educación de los profesores, en el gasto por alumnos destinado a la educación, en el tiempo de instrucción que reciben y los recursos instruccionales a los que los alumnos tienen acceso (Reimers, 2000: 1).

A. El concepto de equidad

1. La justicia como equidad

La equidad en educación no involucra sólo la distribución de recursos, sino que en ello está implícito una concepción de justicia. Conforme a éste, las sociedades definen sus propios principios filosóficos y morales. En relación con esto se afirma que "cualquier determinación de equidad debería basarse en el hecho acerca de cómo son distribuidos los recursos y en un juicio normativo acerca de cómo debe distribuir los recursos la sociedad" (Psacharopoulos y Woodhall, 1985: 247). De ahí la importancia de analizar las principales posiciones desde donde se plantea el concepto de equidad y definir el que orientará este trabajo.

El concepto de equidad, según la concepción filosófica desde donde se postula, tiene su propio significado y con ello sus implicaciones en la vida social. Un enfoque teórico con fuerte presencia en la sociedad actual es el utilitarismo.⁴

⁴ Según Latapí (1993) el utilitarismo fue prefigurado por David Hume (1739) fundado por Jeremy Bentham (1789), bautizado y popularizado por John Stuart Mill (1861) y sistematizado por Henry Sidgwick (1874); ha sido la base de la economía normativa de los estados europeos, orientados a la generalización del bienestar.

Esta corriente considera que un acto es correcto cuando maximiza la felicidad general. Una posición utilitarista es aquella que, en ausencia de una base de información sólida, opta por las decisiones que beneficien a una mayoría de personas, y considera aceptables aquellas políticas orientadas a promover el bienestar general.

La principal objeción a esta postura es que consiente la violación de ciertos derechos, en algunos casos de las minorías, en nombre del bienestar mayoritario. Para esta teoría, resulta justificable el hecho de sacrificar a una parte de la sociedad en virtud del beneficio de las restantes.

Una visión utilitarista en educación tendería a justificar la imposición de un currículo semejante en todas las escuelas, en beneficio de alcanzar una identidad nacional que supuestamente beneficiaría a la mayoría, sin reparar en la pérdida de identidad de los pueblos autóctonos.⁵

En oposición al utilitarismo surge una teoría que intenta proponer una mejor forma de orientar el desarrollo de sociedades más justas y equitativas. Se trata de la Teoría de la Justicia inicialmente desarrollada por John Rawls (1971). En una concepción revisada de la teoría de la justicia como equidad, en su obra *Liberalismo Político* y posteriormente en su *Réplica a Habermas*⁶ señala: “Concibo la justicia como equidad en el desarrollo de una concepción política liberal de la justicia para un régimen democrático...” (*ibid.*: 77). Esta categoría, como la llama Rawls, incorpora las cuestiones de “justicia básica” que inciden tanto en los aspectos esenciales de la justicia distributiva como en los niveles de desigualdad, las condiciones para la igualdad efectiva de oportunidades y la dimensión económica en general.

La idea de Rawls, que en cierta medida ha impulsado decisiones trascendentes de política social en materia de equidad, fue expuesta originalmente en su obra *Teoría de la Justicia*. En ésta plantea que en esencia un contrato social es justo si, comparado con otros arreglos sociales, es el mejor para aquellos relativamente más postergados de la sociedad. “Esto es, las violaciones a una idea estricta de igualdad sólo son aceptables en el caso de que sirvan para engrosar las porciones de recursos en manos de los menos favorecidos, y nunca en el caso en que las disminuyan” (Gargarella, 1999).

A través de dos principios de justicia desarrolla la exposición del *principio de la diferencia*:

⁵ Un análisis detallado de las derivaciones del utilitarismo la realiza Sen (2000).

⁶ Rawls se preocupa por impulsar lo que él llama la idea central; esto es que “el liberalismo político se mueva en el campo de la categoría de lo político y deja la filosofía tal como está. Deja inalteradas todo tipo de doctrinas religiosas, filosóficas y morales...” (Habermas y Rawls, 1998: 78).

1. Cada persona ha de tener un derecho igual al esquema más extenso de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema semejante de libertades para los demás.
2. Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez que se espera razonablemente que sean ventajosas para todos, se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos (Rawls, 1971: 82).

Rawls añade que estos principios habrán de ser dispuestos en un orden serial dando prioridad al primer principio sobre el segundo. Estos principios rigen la asignación de derechos y deberes regulando la distribución de las ventajas económicas y sociales. De las libertades básicas señala las más importantes: la libertad política, de pensamiento, la personal y el derecho a la propiedad. El segundo principio se aplica, en su primera aproximación, a la distribución de ingreso, la riqueza y al diseño de las organizaciones.

Éstos son el fundamento del principio de la diferencia que, de acuerdo con éste, las mayores ventajas de los más beneficiados por la lotería natural son justificables sólo si ellas forman parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos aventajados de la sociedad.

Más tarde, Dworkin (citado en Gargarella, 1999: 74) ampliaría esta visión defendiendo la posición del *liberalismo igualitario* al señalar que las personas deben tener la posibilidad de comenzar sus vidas con iguales recursos materiales, y deben tener una igual posibilidad de asegurarse contra eventuales desventajas. Este esquema (subasta + seguros) permite corregir del modo correcto los efectos de la mala fortuna sobre la vida de cada uno, solucionando, según Dworkin, las deficiencias de la propuesta de Rawls.

II. COMUNITARISMO

En oposición clara al liberalismo de Rawls, los comunitaristas como Michael Sandel y Michael Walzer (citados en Gargarella y Sankowski, 1999) realizan una revisión y una crítica a éste. Señalan que la posición de Rawls es incapaz de explicar ciertas experiencias humanas básicas. Por ejemplo, que existan ciertos propósitos compartidos por una comunidad y que puedan ser vistos como formando una parte integral del propio ser.

Afirman que el liberalismo no reconoce los profundos vínculos que unen a los individuos de una misma comunidad entre sí, ni reconoce los vínculos que atan a aquellos individuos con su misma comunidad: el liberalismo parece concebir a los sujetos como "separados" unos de otros y de su comunidad. En este sentido, la comunidad deberá respetar el derecho inviolable de cada uno a expresar sus ideas libremente, por más que aquellas ideas contribuyan a socavar valores que el resto de la comunidad considera como prioritarios.

Los comunitaristas señalan que la idea de comunidad debe remplazar la idea de justicia. Advierten que la justicia es necesaria porque no podemos conocernos unos a otros, o a nuestros fines, lo suficientemente bien como para goberarnos exclusivamente a partir del bien común.

Walzer defiende una noción “compleja” de igualdad, en la que cada bien debe distribuirse de acuerdo con su propio significado, que se contrapone a una idea “simple” de la igualdad, según la cual lo que la justicia requiere es la mejor distribución de algún bien determinado (distribuir mejor el dinero, por ejemplo). Para Walzer, en el momento en que reconocemos el significado distinto que tienen bienes diferentes, llegamos a entender cómo hemos de distribuir tales bienes, quiénes deben hacerlo y por qué razones; el reconocimiento de dicho significado “dispara”, la aparición de un principio distributivo particular.

Un punto importante de lo expuesto por los comunitaristas, para el análisis de las políticas de equidad en el contexto del sistema educativo, tiene que ver con el hecho de que ciertas comunidades pueden menospreciar los bienes que se van a distribuir, o pueden considerar que éstos deben distribuirse de acuerdo con pautas no necesariamente igualitarias; o pueden entender, aún, que no todos los bienes en cuestión deben distribuirse según principios idénticos —por ejemplo, pueden entender que algunos no deben distribuirse igualitariamente sino, en todo caso, de acuerdo con ciertas tradiciones aceptadas dentro de la comunidad en cuestión—. Esto es particularmente importante cuando el bien que se pretende distribuir es la educación a través de programas educativos definidos por un grupo que comparte principios culturales diferentes del grupo beneficiario, o bien cuando las reglas a través de las cuales se ha determinado distribuir el servicio educativo no responden a la tradición y cultura del grupo en cuestión.

A. El desarrollo como libertad

La concepción de la libertad desarrollada por Amartya Sen (2000) se refiere tanto a los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales. Para Sen, tanto los procesos como las oportunidades tienen importancia por derecho propio, y cada uno de los aspectos está relacionado con la concepción del desarrollo tanto como con el de libertad.

Según este enfoque, tener más libertad⁷ para hacer las cosas que tenemos razones para valorar es importante por el derecho propio a la libertad total de la

⁷ Amartya Sen (2000: 440) distingue cinco tipos distintos de libertades: 1) las libertades políticas, 2) los servicios económicos, 3) las oportunidades sociales, 4) las garantías de transparencia y 5) la seguridad protectora. Cada uno de estos tipos de derechos y oportunidades contribuyen a mejorar la capacidad general de una persona. También pueden contribuir a complementarse mutuamente.

persona y para aumentar sus oportunidades con el fin de obtener resultados valiosos. Para Sen, los “bienes primarios” de Rawls en nada se asemejan a la oportunidad de conseguir una alta calidad de vida.

En una clara crítica a Rawls señala que la teoría propuesta de la prioridad política independiente de las consecuencias, adolece de una considerable indiferencia hacia las libertades fundamentales que acaban teniendo o no los individuos. La razón para conceder una prioridad tan absoluta a la libertad puede discutirse demostrando la fuerza de otras consideraciones, incluida la de las necesidades económicas y se pregunta: “¿Por qué van a ser menos importantes las necesidades económicas vitales, que pueden ser cuestiones de vida o muerte, que las libertades personales?”

Desde esta posición, el papel de la renta y de la riqueza, por importante que ésta sea, tiene que integrarse en un análisis más amplio y completo del éxito y de las privaciones. Lo crucial es centrarse en la carencia de capacidades para poder comprender la pobreza de las vidas humanas. El “espacio” correcto no es —afirma Sen— ni el de las utilidades (como sostienen los partidarios del enfoque del bienestar) ni el de los bienes primarios (como exige Rawls), sino el de las libertades fundamentales —las capacidades— para elegir la vida que tenemos razones para valorar.

De esta manera, desde la posición de Sen, en el diseño de una política basada en la equidad, es importante considerar las características personales que determinan la conversión de los bienes en capacidades de la persona para alcanzar sus fines. De acuerdo con su concepción la “capacidad” de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones o desempeños que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de desempeños —o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida.

III. EL SIGNIFICADO DE LA EQUIDAD EN EDUCACIÓN BÁSICA

El propósito de esta sección es analizar de manera sucinta el concepto de equidad en educación, especialmente en la básica. Se sabe que en una visión de conjunto de los sistemas educativos, la equidad se entendió como el destinar más atención y recursos a la educación básica, incluso en detrimento de los niveles educativos superiores. Aunque en la actualidad éste no es el caso, y existe cierto acuerdo en que cada uno de los niveles de la educación deben tener su prioridad particular, varios educadores se han preocupado por definir y aclarar qué significa promover la equidad en educación básica.

Por lo menos hay cuatro grandes rasgos que permanecen estables en relación con lo que se ha declarado sobre equidad (cuadro 1). Estos pronuncia-

mientos aparecen tanto en declaraciones de organismos internacionales como en reflexiones de educadores, en este caso, de México (Latapí, 1993). A fin de profundizar en su análisis, se rescatan cinco declaraciones que, por su carácter, resultan trascendentes para analizar el tema de la equidad. Dos de ellas corresponden a Declaraciones Mundiales de la UNESCO (1990 y 2000, OREALC/UNESCO, 2000) otras dos a Documentos de la CEPAL (CEPAL/UNESCO, 1992 y 2000) y una a la Séptima Reunión del Proyecto Principal de Educación para América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII) (OREALC/UNESCO, 1996) que, además de destacar las declaraciones de las otras reuniones, presentan un énfasis especial en la equidad educativa.

La *primera* categoría, respecto a las posiciones sobre equidad en educación básica, tiene que ver con la promoción de la igualdad en el acceso y la permanencia de los niños en educación básica. El acceso a la educación de todos los niños todavía implica un reto en México y en la mayoría de los países en desarrollo, sin embargo, el principal desafío es consolidar su permanencia en el sistema educativo, principalmente la de los grupos marginados. Esta categoría tiene que ver con la disponibilidad efectiva de la oferta educativa a lo largo de la educación básica, pero también con la capacidad del sistema de asegurar la permanencia de los niños; así lo consideran tanto Martínez Rizo (1992) como Latapí (1993). No es sino hasta fines de los años noventa cuando el hincapié en la permanencia o en la culminación de la educación, especialmente de los grupos en situaciones difíciles (UNESCO, 2000) o en la continuidad educativa (CEPAL/UNESCO, 2000) se hace presente en las declaraciones de los organismos internacionales.⁸ La CEPAL realiza un amplio análisis sobre la importancia de la continuidad⁹ que debe expresarse en tres aspectos: asistencia efectiva a clases,

⁸ La declaración "Educación básica de calidad para todos" de UNESCO (1990) ya presenta con claridad la importancia de que todos los niños permanezcan en las escuelas recibiendo una buena educación.

⁹ Los esfuerzos e inversiones destinados a incrementar la continuidad educativa serán eficientes y eficaces en más de un sentido.

Primero, porque optimizan el uso del gasto de inversión en cobertura educativa.

Segundo, porque dado que la discontinuidad educativa más aguda se da en los grupos más vulnerables (pobres y, sobre todo, pobres rurales), el apoyo a la continuidad beneficia a estos grupos y tiene, por ende, un sesgo redistributivo progresivo.

Tercero, porque existen significativos retornos intergeneracionales. Produce un efecto favorable en el desempeño educacional de niños y jóvenes de la próxima generación, reduce los niveles de deserción y repetición y aumenta la cantidad y oportunidad de los años de estudio cursados.

Cuarto, existe una evidente correlación entre mayor educación de las mujeres pobres y mejores condiciones de salud de sus familias a futuro (ver también Hopenhayn y Ottone, 1999: 75-104).

CUADRO 1 Posiciones respecto a la equidad en educación básica

<i>Declaración Mundial de Educación para Todos (1990)</i>	<i>Martínez Rizo (1992)</i>	<i>Latapi, Pablo (1993)</i>	<i>CEPAL (1992)</i>	<i>VI Reunión del PROMEDLAC (1996)</i>	<i>Foro Mundial de Educación Dakar (2000)</i>	<i>CEPAL (2000)</i>
"Universalizar el acceso y promover la equidad"	"Bien a distribuir"	"Proporcionalidad solitaria"	"Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación productiva con equidad"	"Valorar la diversidad"	"Educación para Todos"	"Educación para la equidad, la competitividad y la ciudadanía"
<i>Educación Temprana</i>	Igualdad de oportunidades formales a niños de 5 años	Igualdad de Acceso y Permanencia	Expansión de los programas de educación preescolar	Estímulos a la educación preescolar y temprana	Educación integral para la primera infancia	Equidad presistema
<i>Igualdad de acceso y permanencia para niñas y niños desasistidos</i>	Asegurar el acceso para niñas y mujeres. Remover desigualdad en grupos desasistidos	Igualdad de Acceso y Permanencia	Iguales oportunidades para todos de acceso a una educación de calidad	Acceso y culminación de la educación de calidad para todos los niños y niñas y grupos en situaciones difíciles	Acceso y culminación de la educación de calidad para todos los niños y niñas y grupos en situaciones difíciles	Continuidad educativa (Equidad intrasistema)
<i>Más y mejor educación a los pobres</i>	Educación básica de calidad para todos	Igualdad de Insumos Compensación de Insumos	El debate se centra en al calidad de la oferta educativa	Discriminación positiva. Modelos de enseñanza adecuados a una educación de buena calidad	Garantizar a las niñas acceso pleno y equitativo a una educación de buena calidad	(Equidad intrasistema)
<i>Lograr y mantener un nivel aceptable de aprendizaje</i>	Oportunidad para lograr y mantener nivel aceptable de aprendizaje	Mínimo de resultados (acciones compensatorias)	Oportunidades semejantes de tratamiento y resultados. Eficacia en las estrategias para resolver el problema de los excluidos	Oportunidades de aprendizajes personalizados, Distribución equitativa de conocimientos	Garantizar resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables	Oportunidades para todos para que desarrollen sus potencialidades (Equidad intrasistema)
<i>Aprendizajes socialmente relevantes y útiles</i>	Igualdad de resultados externos	Prioridad a los resultados de Acceso a conocimientos significativos	Prioridad a los resultados de aprendizaje. Acceso a conocimientos socialmente significativos	Respuesta a las sociales y culturales	Equidad post sistema	Equidad post sistema

progresión efectiva a lo largo del proceso (minimización de la repitencia) y permanencia en el sistema (minimización de la deserción).

La segunda categoría de equidad se refiere a la importancia de ofrecer más y mejor educación a los alumnos de los grupos desasistidos. No basta que ingresen al sistema, sino que el Estado debe hacer un esfuerzo extra para compensar las desventajas en el capital cultural con el que los niños ingresan. Debe haber una *desigualdad cuantitativa de insumos* en favor de los grupos en desventaja (Martínez Rizo, 1992: 66). La fundamentación se basa en el principio de *proporcionalidad solidaria* (Latapí, 1993: 35) orientado a fortalecer a los más débiles, bajo criterios de discriminación positiva o de focalización. La CEPAL (CEPAL/UNESCO, 2000) introduce el término “equidad intra-sistema” para referirse al grado de homogeneidad en la calidad (aunque no necesariamente en los contenidos) de la oferta educativa entre establecimientos de educación básica localizados en distintos estratos socioeconómicos y en distintos contextos espaciales.

La tercera categoría de equidad se refiere a la oportunidad que deben tener todos los niños, independientemente de su condición de origen, para lograr y mantener un nivel aceptable de aprendizaje, tal como se afirmó en la Declaración Mundial de Educación para Todos en Jomtien, Tailandia (UNESCO, 1990) y que es recuperada en el Foro Mundial de Educación de Dakar (UNESCO, 2000). El reto es garantizar el acceso pleno y equitativo a una educación de buena calidad y de un buen rendimiento. En MINEDLAC VII (OREALC/UNESCO, 1996) el concepto clave es asegurar una educación de calidad y al mismo tiempo valorar la diversidad. Para ello la preocupación fundamental a lo largo del documento es cambiar el hincapié en la transmisión frontal del conocimiento —que empobrece el aprendizaje sobre todo en las escuelas con menos insumos educativos— a un aprendizaje personalizado, constructivo y grupal.

La cuarta categoría de equidad hace referencia a la importancia de que los egresados cuenten con aprendizajes socialmente relevantes y útiles para desempeñarse en el sector productivo. En CEPAL (CEPAL/UNESCO, 1992) se acentúa la prioridad a los resultados del aprendizaje con acceso a conocimientos socialmente significativos y se declara mediante la premisa “acceso universal a los códigos de la modernidad”¹⁰ la importancia de lograr convergencias entre los desempeños productivos y los desempeños ciudadanos. MINEDLAC VII (OREALC/UNESCO, 1996) recupera el concepto “códigos de la modernidad” con énfasis en dar respuesta adecuada a las diferencias sociales, culturales, lingüísticas y geográficas, entre otras. Destaca en esta propuesta la distribución equitativa de conocimientos socialmente significativos, como en CEPAL (1992:

¹⁰ Que se definen como el conjunto de conocimientos y destrezas requeridos para participar en la vida pública y desempeñar un papel productivo en la sociedad moderna (*ídem*: 20).

61,63), pero no únicamente para insertarse en la vida productiva, sino como la condición fundamental para crear una cultura de la paz y de la tolerancia.

Un criterio presente también en la mayoría de las propuestas tiene que ver con lo que en CEPAL (2000) se denomina equidad pre-sistema relacionada con la capacidad para absorber la oferta educativa de usuarios que llegan al sistema desde muy variadas condiciones ambientales, familiares y culturales. Para esto se propone la expansión de los programas de atención preescolar (*idem*), estímulos a la educación preescolar, fortalecer la estimulación temprana o la educación inicial (OREALC/UNESCO, 1996), para culminar afirmando la importancia de la educación integral para la primera infancia (UNESCO, 2000). Aquí lo esencial es compensar las limitaciones y desventajas iniciales de los niños en condiciones de pobreza para desarrollar la capacidad de aprendizaje en edades posteriores.

V. CONCLUSIÓN

Si bien no existen diferencias de fondo en los planteamientos de las diversas instancias, se aprecian ciertos avances. Para la CEPAL (1992), la equidad se define como "la igualdad de oportunidades de acceso, de tratamiento y de resultados" y liga al concepto de equidad el de eficiencia; y al de competitividad el de ciudadanía, sosteniendo que la equidad ya no es analizada simplemente desde el punto de vista de la cobertura y que el debate está centrado en la calidad de la oferta y en la eficacia de las estrategias aplicadas para resolver el problema de los excluidos de la enseñanza y el de la capacitación. En el 2000, la CEPAL continúa haciendo hincapié en la adquisición de destrezas para la incorporación pertinente en las nuevas formas de producción y en la participación constructiva en los espacios públicos. En esta etapa destaca la preponderancia de la justicia educativa. Se afirma que una "política a favor de la equidad en el ámbito de la educación debe detectar los grupos vulnerables que padecen distintas formas de mala calidad formativa, pero también tiene que localizar a aquellos afectados por un situación especialmente crítica en cualquiera de las demás esferas". En lo general, el planteamiento de la CEPAL en el 2000 es que una política educativa en pro de la equidad, tiene que establecer una relación inversamente proporcional entre las capacidades educativas preexistentes de un grupo determinado y la integralidad, duración e intensidad de la política que tiene como objetivo realzar dichas capacidades.

Para MINEDLAC VII un mayor nivel de equidad implica ayudar a que los niños aprendan, concentrar la enseñanza en aspectos sustantivos, avanzar hacia un currículo abierto y reforzar la flexibilidad de los sistemas educativos. En síntesis, este planteamiento señala que la equidad implica el mejoramiento de la

calidad de la educación de los más necesitados, la discriminación positiva para las escuelas pobres y el énfasis en el potencial de los grupos marginados.

Por otra parte UNESCO (2000) en Dakar pretende vincular la educación con “una actividad sectorial sostenible y bien integrada, que esté explícitamente vinculada con la eliminación de la pobreza y las estrategias de desarrollo”; además, avanzar en el compromiso y la participación de la sociedad civil en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de fomento a la educación; pero también en la aplicación y supervisión de las estrategias con un fuerte carácter de rendición de cuentas. Se trata de impulsar el diálogo y la participación de la sociedad en la toma de decisiones y a la vez promover la supervisión y el control de ésta en el uso de los recursos de fomento a la educación.

En una conexión entre los planteamientos de los organismos internacionales y la importancia que desarrollan las diferentes teorías de justicia se puede observar que el enfoque de desarrollo con libertad de Amartya Sen está en consonancia con los planteamientos más recientes de la UNESCO y de la CEPAL; por ejemplo, se reconoce la preocupación por la eliminación de la pobreza, por la ampliación de oportunidades económicas, de libertades políticas y de oportunidades sociales, así como el interés por la promoción de la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas. Sin embargo, en la práctica los programas orientados a fomentar la equidad en educación —no obstante reconociendo que la política educativa es imprescindible pero insuficiente por sí sola para superar la falta de equidad característica del desarrollo latinoamericano— (Ocampo, 2000) responden en cierto grado a algunos de los planteamientos de la teoría de la justicia distributiva de Rawls ya que:

- suponen, a través del principio de la diferencia, la distribución de las ventajas económicas y sociales,
- a pesar de esto, no logran impactar en la disminución de las desigualdades de origen y por lo tanto en el desarrollo educativo y social y,
- no han alcanzado (en mayor medida a lo que se ha logrado sin la presencia de los programas) el desarrollo de capacidades o desempeños, según lo conceptualizó Amartya Sen.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CEPAL/UNESCO. *Educación y Conocimiento. Eje para la Transformación Productiva con Equidad*, Santiago, Chile, 1992.

_____. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago, Chile, 2000.

GARGARELLA, Roberto. *Las teorías de la justicia después de Rawls*, España, Paidós, 1999.

HABERMAS, Jürgen y John Rawls. *Debate sobre el liberalismo político*, España, Paidós, 1998.

HOPENHAYN, Martín y Ernesto Ottone. "El otro eslabón de la educación: entre la racionalidad funcional y el sujeto", en Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, *El gran eslabón*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp 113-125.

_____. "La educación, eslabón de la equidad, la competitividad y la ciudadanía", en Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone, *op. cit.*, pp. 75-104.

KLIKSBERG, B. "La escalada de la pobreza en América Latina", en B. Kliksberg (comp.) *Pobreza. Un tema impostergable*, México, FCE-CLAD-PNUD, 1993.

LATAPÍ, P. "Reflexiones sobre la justicia en la educación", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIII, núm. 2, México, CEE, 1993.

MARTÍNEZ RIZO, F. "Las desigualdad educativa en México", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXII, núm. 2, México, CEE, 1992 .

_____. "Las desigualdades de la oferta y la demanda educativa. Pasado, presente y futuro de las políticas compensatorias", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIII, núm. 2, México, CEE, 1993.

MCGINN, Noel F. "El impacto de la globalización en los sistemas educativos nacionales" en *Perspectivas*, Revista Trimestral de Educación Comparada, vol. XXVII, núm. 1, UNESCO/OIE, marzo de 1997.

MUÑOZ Izquierdo, C. "Comentarios a la propuesta que hace el Dr. Pablo Latapí 'Reflexiones sobre la justicia en la educación'", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIII, núm. 2, México, CEE, 1993.

_____. "Estado del conocimiento acerca de los factores determinantes de las desigualdades educativas y las estrategias encaminadas a combatirlas", en C. Muñoz Izquierdo (ed.) *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 161-214.

MUÑOZ Izquierdo, C. y S. Lavín de Arrivé. "Estrategias para mejorar el acceso y permanencia en educación primaria", en C. Muñoz Izquierdo (ed.). *Calidad, Equidad y Eficiencia de la Educación Primaria*, México, CEE-REDUC, 1988, pp. 121-243.

OCAMPO José Antonio. *Educación y equidad. Informe del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de América Latina y el Caribe*, Santiago Chile, CEPAL, 2000.

OEI. "Calidad y equidad de la educación", Ponencia presentada en el Coloquio, Programas compensatorios en educación, Lima, del 27 al 31 de marzo de 2000.

OREALC/UNESCO. *Educación para el Desarrollo y la paz: valorar la diversidad y aumentar las oportunidades de aprendizaje personalizado y grupal*, Séptima Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (MINEDLAC VII) Kingston, Jamaica, 13-17 de mayo 1996. BOLETIN 40, Proyecto Principal de Educación, Santiago, Chile, agosto de 1996.

_____. *Proyecto Principal de Educación. Situación Educativa de América Latina y el Caribe, (1980-1989)*, Santiago de Chile, 1992.

PSACHAROPOULOS, G. *Recovering growth with equity. World Bank. Poverty Alleviation activities in Latin America*, World Bank, 1989.

PSACHAROPOULOS, G. y M. Woodhall. *Education for development*, Washington, D. C., World Bank, 1985.

RAWLS, J. *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

REIMERS, F. *Compensatory Policies and programs in Latin America: Who Remains to be learned*, presentado en el Research Conference on Poverty and Education in the Americas, Harvard University, 4 de mayo de 2000.

SANKOWSKI, E. *Liberalism, Communitarianism, and Moral Education*, University of Oklahoma, 1999.

SELA. "La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe", en B. Kliksberg (comp.), *op. cit.*

SEN, Amartya. *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta, 2000.

UNESCO. *World Declaration on Education For All. Meeting Basic Learning Needs*. Jomtien, Tailandia, del 5 al 9 de marzo, 1990.

_____. *Foro Mundial sobre la Educación*, Dakar, Senegal, del 26 al 28 de abril de 2000.

VUSKOVIC B. P. *La Crisis en América Latina —Un Desafío Continental—*, México, Siglo XXI Editores/Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990.