

Políticas Educativas de Equidad e Igualdad de Oportunidades

José Rivero⁽¹⁾

III Seminario para Altos Directivos de las **Administraciones Educativas de los países Iberoamericanos**

La Habana, junio 1999

I. Globalización, pobreza y desempleo

Nuestro mundo está cada vez más interrelacionado, las personas y las mercancías se trasladan con mayor facilidad, la información circula con mayor rapidez y en múltiples direcciones. Acontecimientos de índole diversa y en cualquier parte del mundo pueden repercutir en los lugares más alejados. Se ha ingresado a la denominada era de la globalización.

Hay coincidencia en concebir a la globalización como un proceso vertiginoso de cambios que afectan las relaciones entre países como integrantes de una *sociedad global* y que su vigencia y expansión se expresa en tres dimensiones complementarias: una económica (mundialización del mercado de capitales, de 1a organización del trabajo y de las denominadas industrias de la inteligencia); una cultural (influida por los efectos del computador y avances insospechados en las comunicaciones) y una geopolítica (un nuevo balance del poder político en la esfera internacional, debilitamiento de los Estados nacionales y replanteamiento de la noción clásica de “soberanía nacional”). Lo económico es determinante en este proceso; al extremo de que algunos consideran a la globalización como “la parte económica del proceso de universalización y mundialización de la vida” ⁽²⁾.

La globalización, sin embargo, constituye un proceso disparejo y hasta contradictorio. Así, se advierte que la globalización económica implica una globalización cultural, predominando en ésta la universalización de formas de vida de los Estados Unidos de América, principal polo dominante en el mundo de hoy; dichas formas de vida están asociadas en gran medida al predominio de la tecnología. A pesar de esta influencia en materia de información y cultura, hay expresiones claras de que los nacionalismos resurgen de modo vigoroso hasta ser causa de conflictos armados. En lo geopolítico la vieja idea de “seguridad nacional” sigue dominando la política militar en cada país, el réquiem por el Estado nación sigue siendo considerado como algo prematuro (PNUD, 1998).

Fernando Henrique Cardoso, Presidente del Brasil, enfatiza la directa relación de los efectos de la globalización con la gobernabilidad en nuestros países: “Lo principal es que, efectivamente, al mismo tiempo que existe este proceso de globalización, no existe un proceso simultáneo en el plano político, de reglas legitimadoras e implementadoras de las decisiones en el ámbito mundial. Hay un déficit en la capacidad política de control sobre las decisiones que afectan la

humanidad, que sea correspondiente a la globalización del sistema productivo. Este es un problema que tiene que ver con la gobernabilidad, con la renovación del pensamiento democrático que obliga a una reflexión que, en lo que respecta a la gobernabilidad, ya no puede restringirse únicamente al nivel nacional”.

Sin embargo de la complejidad de este fenómeno, la visión predominante con la que se suele presentar a la globalización en nuestra región es que se trata de un fenómeno inédito, imposible de ignorar por su fuerza incontenible y que el mundo está destinado a ser regido por un único gran mercado bajo el comando de actores transnacionales: las mega corporaciones y los mercados financieros globalizados. En consecuencia, serían estos mercados globales los que adoptarían las decisiones fuera de los espacios nacionales.

La globalización sería el resultado deseado del progreso científico y del liberalismo económico y se identifica, por tanto, con el progreso. Todo lo que favorece a la globalización debiera alentarse y todo lo que se le opone debiera combatirse. Se admite en estos sectores de opinión, que puede ser cierto que a veces la globalización produce desequilibrios, pero - se arguye a la vez - la economía dejada al libre arbitrio del mercado, encontrará por sí misma la situación de equilibrio más adecuada.

Este enfoque fundamentalista ha influido con gran eficacia en las estrategias y opciones económicas desarrolladas en buen número de países latinoamericanos. Se puede señalar que en ninguna otra región del mundo ha tenido tal impacto dicha forma de concebir la globalización. En la práctica, tal interpretación impediría toda capacidad nacional de decidir sobre su propio destino y representa una opción de modernidad asociada estrechamente al denominado “*neoliberalismo*”.

La tesis que comparten los rectores y propulsores de dicho modelo como única salida a las intermitentes crisis que han asolado a los países de nuestra región, es que la presencia del Estado ha sido exagerada y escasa la del mercado, tanto en el plano interno nacional como en el de las relaciones internacionales. Era, entonces, indispensable incrementar el papel de la competencia y competitividad así como reducir el papel reservado a las burocracias. Sus propuestas atacan directamente anteriores convicciones de que la eficiencia económica y la justicia social no solamente son compatibles, sino también condiciones mutuamente necesarias. De allí que se hayan convertido en lugar común en nuestros países la privatización y la desregulación y que el mercado se haya transformado, muchas veces, de instrumento en dogma intocado.

Las contradicciones del modelo en América Latina : avances macroeconómicos e impactos en materia de pobreza y desempleo

En 1997 América Latina y el Caribe lograron un crecimiento del 5%, superando marcadamente la tasa del 3,6% del año anterior, según estadísticas del BID.

Este crecimiento económico regional llegó a ser equiparado con el alcanzado en 1994, el más elevado desde antes de la crisis de la deuda externa de los años 80. La inflación promedio bajó a un 12% con una tasa media de 9,5%, el nivel más bajo en décadas y un evidente contraste con las anteriores tasas regionales superiores al 100%. Dicho crecimiento representaría que en 1997 el ingreso per cápita aumentó en un 3%. Chile, México y Perú y algunas de las economías más pequeñas tuvieron tasas de crecimiento superiores al 6%. Brasil, país de especial gravitación en la región, con un 4% de crecimiento de su economía presentaba claras muestras de mejoría respecto a años anteriores. Dicho informe regional señalaba, asimismo, que la situación fiscal había mejorado considerablemente en la región; la mayoría de países tienen déficits fiscales inferiores al 3% del PIB, correspondiendo así a las condiciones de disciplina fiscal fijadas por la Unión Europea en el Tratado de Maastrich.

Estos indudables avances macroeconómicos se dan paralelamente a la consolidación de sistemas representativos de gobiernos elegidos por votaciones universales y periódicas.

Un aspecto singular de América Latina está representado hoy por el proceso de transición de sus sistemas políticos, donde el eje es la construcción de formas democráticas en unos países y la reconstrucción de las mismas en otros. Hace poco más de diez años la temática de la región era distinta: la guerra sacudía Centroamérica; los países sudamericanos transitaban hacia distintas formas de civilidad, Chile iniciaba su desprendimiento de una larga etapa dictatorial y, más al norte, México ingresaba a una fase de crisis que afectó al conjunto de la región luego de una falsa sensación en sus gobernantes y empresarios de estar ingresando al primer mundo vía el NAFTA (Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América, Canadá y México).

A los elementos anteriores habría que añadir avances en materia de integración regional que tienen su mejor expresión en la actual construcción del MERCOSUR y a progresos en materia de descentralización en áreas como provisión de servicios sociales y administración fiscal e impositiva.

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

Sin embargo, una década después de aplicar las recetas de la desregulación y privatización, se constatan dos situaciones:

- La precariedad de las economías latinoamericanas ante crisis originadas fuera de la región, particularmente la del Japón y de países del sudeste asiático. La actual situación económica en el Brasil está determinando que el futuro inmediato de la economía regional y del MERCOSUR

dependan en gran medida de los ajustes para disminuir el déficit fiscal y la ayuda externa en defensa del Plan Real.

- Las desigualdades sociales han crecido a índices tan alarmantes que se señala que la pobreza y el desempleo crecientes constituyen principal factor que pone en riesgo los actuales procesos de democratización política y de apertura económica.

Las cifras de la CEPAL (1997) son elocuentes: En términos absolutos el número de latinoamericanos y caribeños en situación de pobreza asciende a 210 millones, algo nunca antes registrado. Si bien, en promedio la incidencia de la pobreza disminuyó de 41% a 39% del total de hogares durante el primer quinquenio de esta década, este avance es insuficiente para contrarrestar el incremento sufrido en el decenio recién pasado (de 35% a 41%).

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la brecha entre naciones ricas y pobres se hace cada vez mayor, concluyendo que “el mundo está cada vez más polarizado, y la distancia que separa a los pobres de los ricos se agranda cada vez más”. Algo similar ocurre en cada país. En América Latina el 10% más rico ha incrementado sus ingresos treinta veces más que los más pobres de la escala social.

La dualización de nuestras sociedades se da en proporciones extremadamente graves. Las cifras cepalinas indican que el 46% de la población total no está en condiciones de satisfacer sus necesidades fundamentales, mientras que 94 millones –22% de la población- se encuentra en situación de extrema pobreza. En julio de 1998, se celebró la asamblea del CELAM en Tegucigalpa, Honduras, convocada para analizar el Desarrollo y la Pobreza en América Latina. Allí, los obispos católicos denuncian que el 24% de los latinoamericanos vive con un dólar o menos al día. Precisan, asimismo, que si se une el monto de ingreso a la muy baja calidad de vida –deterioro de las condiciones de salud y en el acceso a servicios básicos, a servicios educativos y a un empleo estable- se tiene un cuadro de pobreza integral que alcanza muy altos porcentajes de población en la mayoría de los países de la región.

La distribución del ingreso ha sido regresiva incluso en países con amplias clases medias. En Argentina, el 20% más rico se lleva el 29,5% de los ingresos, mientras el 20% más pobre, sólo el 4,3%. Cifras de 1997 indican que en Chile, el 57.1 % del ingreso nacional es absorbido por el 20% más rico y sólo el 3,9% de los ingresos corresponden al 20% más pobre (en 1992 el 20% más rico tenía el 52,4 mientras que dicho porcentaje de población pobre participaba del 5%).⁽³⁾

El empleo constituye otro eslabón débil de la actual transformación productiva. La CEPAL (1996) señala: “El tipo de transformación productiva que siguió a los ajustes los cambios de precios relativos y la liberalización comercial no se ha traducido aún en una suficiente generación de puestos de trabajo. Las transformaciones en curso plantean los riesgos de una mayor polarización entre

los segmentos de la fuerza de trabajo que se ven beneficiados con el progreso tecnológico de las actividades más dinámicas y los que subsisten con empleos de baja productividad. Por otra parte, ofrecen oportunidades de generación de empleos productivos y de aumento de remuneraciones derivados de procesos de rápido crecimiento que imprimen dinamismo al aparato productivo... Hasta ahora, son más abundantes los signos indicativos del predominio del primer tipo de efectos”.

Otras informaciones señalan que el lento proceso de crecimiento de la región tiene escaso impacto en el mercado de trabajo y que en el actual decenio, la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal ⁽⁴⁾. El salario mínimo real de 1995 en 13 de 17 países fue inferior al de 1980; en todos ellos persisten las diferencias salariales entre hombres y mujeres. Los trabajadores informales a pesar de trabajar mayor número de horas perciben, en promedio, una remuneración media que alcanza a la mitad de la de obreros y empleados en establecimientos modernos ⁽⁵⁾. Un estudio de la OIT señala que entre el 65% y el 95% de los empleados que trabajan en las microempresas no tienen contrato escrito, y que entre el 65% y el 80% no está afiliado ni a sistemas de salud ni de pensiones por vejez. Ello constituirá un tema aún más preocupante que el del desempleo ⁽⁶⁾.

Los problemas sociales que lleva consigo el desempleo no son difíciles de determinar: depresión, desesperación y rabia del desocupado, desintegración de la familia e inseguridad, son algunos de sus efectos. Súmase a ello la necesidad que tienen los otros miembros de la familia - incluso los menores de edad - de buscar empleo cuando el jefe del hogar queda cesante.

Resulta paradójico e inaceptable que voceros del actual estado de cosas, argumenten que la responsabilidad principal de la elevada desocupación no está en las inequidades implícitas ni en los efectos acumulados por el modelo imperante, sino en los propios trabajadores y en sus niveles de calificación. La baja e insuficiente calificación, señalan, les impide a éstos acceder a la actual demanda de cuadros con crecientes niveles de conocimiento y cada vez más diversificados ⁽⁷⁾.

La gravedad de esta acentuación de la pobreza y del congelamiento y regresión en materia distributiva, es mayor si se asocian con los efectos de la impresionante expansión en el acceso a las comunicaciones. Ello ha tendido a hacer más homogéneas las aspiraciones de consumo, generándose frustración de expectativas particularmente en jóvenes urbanos, por lo general con mayor nivel educativo y acceso a los medios que sus padres. “La consolidación de escenarios de ‘pobreza dura’ (8) la discriminación étnica, la segregación residencial, la proliferación de sistemas privados de vigilancia urbana, y el incremento de violencia en las ciudades, son todas situaciones que afectan seriamente los niveles de integración social y de gobernabilidad” (CEPAL, 1997).

En América Latina se estaría cumpliendo lo que Federico Mayor, Director General de la UNESCO ha advertido, al referirse a la actual globalización como "una trampa en la cual no tenemos que caer". Enfatizó el pasado abril: "No es verdad que con la globalización se hará una mejor distribución de los bienes y servicios y se promoverá el desarrollo. Lo que se impulsa con esta trampa es organizar democracias de mercado y una política sin fundamentos morales ... Estamos instalados en la ley del más fuerte, militar, económica y comercialmente, una ley que nos lleva a la separación progresiva de ciudadanos, entre desposeídos y los saciados".

Federico Mayor concluye: "Si en Berlín se hundió un régimen basado en la igualdad pero que olvidó la libertad, ahora se está hundiendo otro sistema, que se basa en la libertad pero no incluye la igualdad" ⁽⁹⁾.

II. Expresiones de inequidad en la educación

Para efectos del presente trabajo consideraremos las siguientes expresiones educativas de la pobreza e inequidad:

- Analfabetismo
- Oportunidades de estudio: el problema de la repetición escolar
- Expansión educativa con desigualdad y falta de equidad distributiva
- Desigualdades en los propios sistemas educativos
- Situación docente

Los distintos rostros del analfabetismo

El analfabetismo es la máxima expresión de vulnerabilidad educativa. Hay estrecha coincidencia entre mapas donde se ubican las poblaciones más pobres y los que corresponden a la población analfabeta y sin instrucción suficiente.

El alfabetismo ha sido, a su vez, frecuentemente calificado como "derecho humano fundamental". Su razón de ser es que constituye un bien inestimable para el individuo y para la sociedad en su conjunto. Un mejor nivel de alfabetización representa uno de los principales indicadores del estado del desarrollo humano en un país. Mas, para mejorar los distintos niveles de la vida humana, la alfabetización tiene que ir a la par con los demás factores sociales.

Ahora bien, al valorarse cada vez más las expresiones culturales orales y al admitirse la existencia de nuevos códigos de comunicación que pueden ser manejados de forma amplia por personas que no poseen los códigos escritos, los conceptos de "alfabetización", "alfabetismo" y "analfabetismo" comienza a ser relativizados. Es más propio hablar de "*alfabetismos*" y de "*analfabetismos*" para expresar las diferentes formas de expresión y los distintos niveles que requieren

así como la multiplicidad de sentidos que pueden adquirir en diferentes culturas
(10).

Cifras de la UNESCO correspondientes a 1995, indican que nuestra región tiene 43 millones de personas en condición de analfabetismo absoluto – ningún acceso ni dominio de los códigos de lectura y escritura- y que la edad promedio de las personas analfabetas aumentó de 43 años en 1980 a 45 en 1995 ⁽¹¹⁾.

El caso más dramático en materia de analfabetismo es el de Haití con una tasa de alfabetización menor al 50%, Guatemala y Nicaragua aún no alcanzan una tasa de 70% de alfabetización. Brasil, a pesar de mostrar una alfabetización entre el 70 y 90%, presenta aún un cuadro considerable de 20 millones de analfabetos absolutos ubicados sobre todo en las áreas deprimidas de su Nordeste. Areas indígenas de países como Bolivia, Ecuador, Perú y México siguen presentando, al igual que Guatemala, considerables porcentajes de analfabetismo femenino.

De acuerdo con proyecciones de la misma fuente, iniciarán el próximo milenio con tasas superiores al 10% de analfabetismo los siguientes países: Jamaica (13,6%), Brasil (14,6%), Bolivia (14,4%), República Dominicana, (16%), Honduras (24,4%), El Salvador (25,9%), Nicaragua (32,8%), Guatemala (42,1%) y Haití (50,6%).

Sin embargo de los avances sostenidos en materia de alfabetización regional, existen dos situaciones que merecen particular análisis:

a) Estos datos son tomados de los censos nacionales de los países, en los que basta que una persona responda que sabe leer y escribir para inscribirla como alfabetizada. Además, no se sabe qué calidad de alfabetización es la registrada ni el nivel de habilidades de lectoescritura. Por ello las tasas estadísticas promedio pueden ser más significativas y preocupantes aún que las señaladas.

b) Los escasos resultados de la escolarización, la deserción y el ausentismo escolar han generado un fenómeno aún insuficientemente estudiado: el del alfabetismo y analfabetismo denominado *funcional*. Este problema no es sólo registrado en países con mayores tasas de analfabetismo absoluto sino incluso en aquellos que registran tasas altas de escolarización (Así, en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay el porcentaje de adultos con escolaridad básica incompleta bordea el 40%). Los resultados iniciales de una investigación sobre niveles y características de alfabetismo funcional indican que para que una persona pueda ser considerada alfabetizada se requerirían por lo menos 5 o 6 años de escolaridad básica. ⁽¹²⁾ Esto da a la situación analizada nuevos y más agravantes elementos.

Las oportunidades de estudio

Es evidente que la notable expansión de la matrícula escolar constituye uno de los principales logros de los sistemas educativos en las últimas décadas. En 1994, más de 127 millones de niños y jóvenes eran atendidos por los sistemas educativos de nuestros países. Esto significa que de cada 100 personas entre 5 y 24 años, alrededor de 55 asistían a una institución educativa en comparación con un 46% registrado 30 años atrás ⁽¹³⁾. El ideal de “primaria para todos” estaría muy próximo a alcanzarse y con 9 de 10 niños asistiendo a escuelas primarias la reducción del analfabetismo adulto debiera ser significativa. En cuanto a educación secundaria, el índice de cobertura se duplicó en 28 años. Además, entre 1965 y 1980, la matrícula en el nivel postsecundario se multiplicó por tres; el crecimiento de la matrícula universitaria de un 2% a un 18% en cerca de cinco décadas confirma y hace muy explícito el crecimiento educativo en la región.

No obstante estos significativos avances, el crecimiento de la cobertura se ha realizado en medio de graves deficiencias que han generado un retraso educacional respecto a otras regiones del mundo de similar desarrollo relativo.

Al inicio de la presente década más de una tercera parte de los niños que comienzan la primaria no la concluyen, lo que representa más del doble que en otras regiones del mundo. La fuerza de trabajo tiene un promedio de 5.2 años de educación, casi una tercera parte menor de otros países en grado similar de desarrollo ⁽¹⁴⁾.

La mayor contradicción en el desarrollo educativo regional ha sido la no-correspondencia entre la notable expansión cuantitativa y los resultados de los procesos educativos. América Latina registra las tasas de repitencia escolar más altas del mundo: de los 75 millones de niños inscritos en escuelas primarias en 1991, 22 millones repitieron el curso. De los 9 millones de niños que ingresan anualmente a primer grado, alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. Cerca de un tercio de los alumnos repiten cada año y se calcula que el costo adicional de enseñar a los repitentes llega a 4,200 millones de dólares anuales ⁽¹⁵⁾. Otros cálculos globales hacen explícito que con todo ello se perdió más del doble de la inversión que se necesitaría para escolarizar a los 10 millones de niños que aún están fuera del sistema educativo.

La magnitud de estas cifras señala inequívocamente la desigualdad del ingreso en la región. Esta desigualdad se ha visto enormemente influida por la evolución de la inequidad y desigualdad educativa: “... el menor nivel y la mayor desigualdad de la educación durante los años sesenta parecen haber limitado la capacidad de los pobres para contribuir positivamente al crecimiento económico, aumentando con ello la pobreza y disminuyendo el crecimiento global del producto en las décadas posteriores. La creciente desigualdad y la mayor insuficiencia educativa de los setenta y ochenta pudieron haber tenido efectos adicionales sobre la pobreza y el crecimiento y, sin duda, aumentaron la desigualdad en la distribución del ingreso regional”(J.L.Londoño, 1998).

El grave problema de la repetición escolar

El complejo problema de la repetición escolar, salvo algunas excepciones, no ha generado una atención acorde con su magnitud. En enero de 1995 un grupo de expertos de varias regiones del mundo fue convocado por la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO para discutir expresamente este problema. Varias de las conclusiones a las que arribó son aplicables a la realidad latinoamericana.

Una conclusión inicial es que las estadísticas regulares subestiman las dimensiones actuales y reales del problema de la repetición, siendo este mucho más grave de lo que indican los datos oficiales. Esta subestimación del fenómeno está asociada a los métodos utilizados para medirlos; investigaciones y estudios de América Latina han comprobado que existen notables diferencias ente los datos incluidos en las estadísticas oficiales y los obtenidos tanto en el ámbito de investigaciones de casos mediante la aplicación de modelos computarizados de optimización y simulación estadística. Así, un estudio en *Nicaragua* realizado en 1994 utilizando una muestra de más de 6.000 alumnos de primaria, ha puesto en evidencia que las tasas oficiales (30%) no corresponden a las del estudio (40.7%).

Estudios similares efectuados en *El Salvador, República Dominicana, Colombia, Honduras, Brasil y Guatemala*, han llegado también a detectar una tasa de repetición real que es casi el doble que la tasa promedio considerada en las estadísticas oficiales para los años 80, sobre todo en lo que concierne a la repetición en primer grado.

Estos datos significarían que en América Latina, a fines de los 80, el porcentaje real de repitentes en los seis primeros grados de primaria sería del 30.9% y no el 15.3% declarado por los países y la tasa de repetición real en el primer grado llegaría a un promedio de 41.4% en lugar del 21.7% establecido por las estadísticas oficiales. El número total de repitentes llegaría a cerca de 20.5 millones, más del doble de lo declarado oficialmente. La mayoría de repetidores se concentran en *Brasil* (11.4 millones) y en otros tres países (*México*, 2.7 millones; *Argentina* y *Colombia*, alrededor de un millón cada uno).⁽¹⁶⁾

De los factores relacionados con la repetición es más relevante el de la enseñanza que el del aprendizaje. No siempre existe correspondencia entre repetición y logros de aprendizaje. Estudios en *Honduras* y *Brasil* lo confirman. En escuelas rurales hondureñas se comprobó que el 20% de los niños con calificaciones suficientes no habían pasado de grado; en el nordeste rural brasileño se demostró que no existe relación directa entre el rendimiento académico y la promoción al grado siguiente.

La repetición también es producto del incremento de los alumnos en edades superiores a la correspondiente al grado en el cual están matriculados. En

América Latina entre un 10 y un 20% de los niños no ingresan al sistema educativo en la edad oportuna, a los que se añaden los que tienen que repetir.

La adopción del criterio de "*promoción automática*", a pesar de sus efectos positivos en cuanto a disminución de la deserción, no asegura un mayor aprendizaje o la eliminación de la repetición. En algunos casos se trata solamente de postergar el problema para el final de la primaria o ciclo básico. Tanto en *Colombia* como en *Bolivia* se registran experiencias de "instrucción flexible", eliminando los grados y permitiendo que los alumnos progresen en el aprendizaje según su propio ritmo, incentivando a los más dotados con materiales apropiados y dando apoyos específicos a los que progresan con más problemas; eliminando las pruebas anuales y favoreciendo en cambio formas de autoevaluación y autoaprendizaje⁽¹⁷⁾.

Exclusión educativa con desigualdad y falta de equidad distributiva

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

Dicha expansión de cobertura presenta, por lo demás, elementos de desigualdad y de falta de equidad distributiva. Sus olvidos y exclusiones han segmentado más aún la educación en nuestros países. Por ejemplo, los estados más ricos del Brasil gastan hasta seis veces más que los estados más pobres por alumno matriculado; en el Estado de Campeche, un 30% de las escuelas ofrecen sólo 3 o 4 grados de instrucción, mientras que en el DF de México la cobertura de primaria completa se extiende hasta un 98%. (PNUD, 1998).

El medio rural y las poblaciones indígenas han avanzado mucho menos en lo educativo que las áreas urbanas y las etnias dominantes. El tamaño de las escuelas rurales es mucho menor que el de las urbanas y son, en su gran mayoría, centros incompletos o escuelas unidocentes en las que trabajan maestros por lo general sin título pedagógico. Esto determina que sean menores las oportunidades para culminar su educación primaria y para acceder a la secundaria que tienen los niños y jóvenes hijos de campesinos⁽¹⁸⁾.

En lo referente a los niños y jóvenes indígenas, la discriminación intercultural sigue teniendo claras expresiones en su desmedro; incluso, algunas oficinas de estadística en la región han dejado de considerar la variable étnica en sus informes como modo de "rechazo" al racismo, generando, contraproducentemente, efectos negativos que impiden conocer la realidad y hacer proyecciones en cuanto a servicios educativos para estas poblaciones. El problema de bilingüismo que demanda la enseñanza del idioma materno como primera lengua no ha sido resuelto y en algunos casos nacionales ni siquiera estudiado⁽¹⁹⁾.

Las desigualdades de género aún subsisten a pesar de haberse logrado cierta igualdad entre las tasas de escolaridad femenina con las de hombres. Las mujeres indígenas siguen siendo sistemáticamente excluidas de la educación; los bajos promedios de escolaridad que tiene los niños indígenas se reducen muchas veces a la mitad o menos en el caso de las niñas ⁽²⁰⁾. A pesar de que los datos siguen siendo incompletos, se puede adelantar que las niñas y jóvenes campesinas siguen siendo afectadas por la subestima que muestran sus padres respecto al valor personal y económico que pueda tener la educación de sus hijas; la alta deserción escolar femenina en el medio rural es consecuencia directa de ello.

Las desigualdades de origen social siguen siendo significativas. Es posible afirmar con certeza que los niños y las niñas procedentes de hogares con bajo nivel educativo de sus padres tiene mucho menor posibilidad de alcanzar niveles avanzados de escolaridad; la probabilidad que los hijos repitan el bajo nivel educativo de sus padres en algunos casos puede llegar entre el 58% y el 60%. Otras cifras indican que 7 o más de cada 10 hijos de universitarios también llegar a estudiar en universidades, mientras que sólo 2 o menos de cada 10 hijos de personas con bajos niveles de educación ingresan a carreras universitarias.

Los elementos anteriores se reflejan en los resultados de sistemas de medición de calidad que han comenzado a aplicarse en los últimos años. Ellos muestran una evidente segmentación del rendimiento escolar, que coloca en desventaja a los alumnos provenientes de familias de bajos ingresos y bajos niveles educativos. Hay enormes diferencias de rendimiento entre estudiantes, según sea el medio sociocultural y económico del que proceden y según el clima de estímulos educacionales que sus hogares les brinden, el que es marcado decisivamente por el nivel educativo de los padres y, particularmente, de las madres.

Desigualdades en los propios sistemas educativos

Se reflejan por lo menos en las siguientes constataciones:

a) Mayor incremento de la matrícula y del gasto en los niveles terciarios y secundarios

El número de alumnos en la primaria creció un 16% desde los 80 mientras que el de enseñanza superior en un 40%. El gasto público por alumno universitario como porcentaje del PIB per cápita es siete veces mayor que el gasto por alumno de primaria. El gasto público correspondiente al nivel terciario absorbe el 23% del gasto total del sector educativo a pesar de atender al 6.3% de los alumnos; en cambio el nivel primario atendiendo al 72.6% de la matrícula absorbe un 51% del presupuesto sectorial. A pesar de la importancia de satisfacer necesidades presupuestarias del nivel superior, dichas cifras agravan los niveles de desigualdad pues, a pesar del cada vez más generalizado acceso

a la universidad, hay evidencias de que son los más pudientes quienes tienen más acceso al nivel terciario ⁽²¹⁾.

Asimismo, la matrícula en la educación media aumentó en 31% - 15% más que en la primaria –siendo el desembolso estatal por alumno 1.6 veces mayor que por estudiante primario.

b) Insuficiente expansión de la educación preescolar en sectores populares

A pesar de estudios que demuestran la importancia de la educación temprana o inicial para facilitar el ingreso y el rendimiento en el nivel primario y que, a la vez, la sitúan como uno de los principales mecanismos educativos para reducir la pobreza en sus diferentes dimensiones, su expansión es insuficiente.

La importante expansión del nivel preescolar está aún muy lejos de cubrir el universo de niños y niñas que lo requieren. En 1991 su cobertura en la región era entre 1.5 y 3 veces más baja que la de la primaria⁽²²⁾. Esta cobertura también favorece a los que más tienen. Los porcentajes de niños del quintil más pobre que disfrutaban de la educación temprana son muy inferiores: en Chile sólo el 19% frente al 43% del quintil más rico; en Uruguay, la relación era del 36% al 90%, en Argentina los valores eran 42% y 81%, respectivamente. Ciudad de México presenta una cobertura del 82% mientras que Chiapas llega sólo a un 38%.

La situación docente

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

En las principales ciudades latinoamericanas los ingresos económicos de los docentes son tan bajos que no difieren de otros trabajadores a quienes no se exige la formación y el entrenamiento especializados del docente. Su retribución disminuyó durante la década pasada, en términos reales, en un promedio del 14%. Sus posibilidades de promoción salarial y profesional son reducidas y es alto el grado de *feminización* de esta profesión ⁽²³⁾.

Esta situación contrasta con procesos de reforma educacional iniciados en la presente década que demandan innovar en el aula y asumir nuevas funciones a directores y al cuerpo docente, por lo general con doble jornada y con condiciones de trabajo no satisfactorias. Ello determina muchas veces que los docentes no asuman dichas reformas como un bien social sino como expresión de situaciones no participativas y como procesos externos a ellos. Los continuos

y prolongados movimientos sindicales por lo general en demandas de mejores salarios son manifestaciones de este malestar.

El heterogéneo nivel de calificación y los lugares donde son asignados los docentes repercute y agrava las desigualdades educativas. Más del 20% de los profesores de educación básica carece de título. Los docentes menos calificados son destinados, por lo general, a áreas rurales. En la distribución interna de tareas en centros educativos urbanos se suele asignar a los de menor experiencia los niveles iniciales de la educación primaria, que son decisivos para fortalecer toda posibilidad de educación posterior. El funcionamiento en áreas rurales de centros unidocentes, con maestros sin título a cargo de estudiantes en varios grados así como la asignación a centros educativos en áreas indígenas de docentes sin conocimiento del idioma y cultura de esos núcleos étnicos, son casos extremos de inequidad educativa.

III. La equidad e igualdad en el acceso a conocimientos socialmente significativos

El concepto de equidad asumido por la jerga internacional no tiene para algunos la fuerza del concepto de igualdad. Equidad o igualdad tendrían que hacer referencia a la distribución de un bien, en este caso la educación, entre los miembros de una sociedad.

Varios autores coinciden en que para precisar mejor esos conceptos es necesario definir con claridad el tipo de educación que se va a distribuir, los criterios que primarán para considerar que ese bien esté bien o suficientemente distribuido.

Limitándonos a la educación formal, se puede hablar de *igualdad de oportunidades*, cuando un país tiene y ofrece capacidad instalada – docentes, infraestructura, material escolar, mobiliario - para atender la totalidad de la demanda de un nivel o modalidad; por ejemplo, la de los niños de 5 años de edad para educación preescolar. Se puede hablar de *igualdad de acceso y de permanencia* en la medida que la población destinataria hace uso real de esa capacidad instalada. Todo esto siendo importante, no es suficiente. Será necesario que todos los niños tengan acceso y permanencia a centros en los que se eduquen calificadamente. No es lo mismo asistir a escuelas bien equipadas y con profesionales docentes bien remunerados que a una escuela unidocente y multigrado sin infraestructura y con docentes no profesionales y con salarios simbólicos.

Mas, como señala Pablo Latapí, la educación no se puede limitar a lo que se ofrezca y se aprenda en las instituciones escolares, sino que incluye otros procesos que se dan en el ámbito de las relaciones sociales, laborales, políticas, religiosas y culturales. “Hablar de la distribución igualitaria o no igualitaria de esta educación llamada informal es prácticamente imposible” ⁽²⁴⁾

Sin embargo de lo anterior, la equidad se asocia muchas veces sólo al logro de una mayor cobertura. Ello, siendo importante, no es suficiente. De lo que se trata es que dicho acceso a la educación, sea hecho de modo tal que los estudiantes en situación de pobreza obtengan una oferta de calidad suficiente que les permitan poseer conocimientos socialmente significativos y los denominados "códigos universales de la modernidad". Se trata de que la educación se constituya en factor que permita superar el círculo vicioso de la pobreza, por el que los niños de las familias carentes no tienen otro futuro que seguir siendo analfabetos absolutos o funcionales como sus padres, ocupar puestos laborales marginales y vivir en ambientes sin suficiente calidad de vida.

La equidad debiera expresarse también en la distribución de recursos en los distintos niveles de los sistemas educacionales. Aunque los pobres se concentran fuertemente en las escuelas públicas primarias o básicas, los recursos fiscales han tendido a favorecer el nivel superior del sistema, gracias al mayor poder de presión de los estamentos que se benefician de él. En Brasil el gasto por alumno de primaria varía entre 80 y 120 dólares anuales, mientras que el de educación superior varía entre 4000 y 8000 dólares; en México se reportan cifras de 450 y 1500 dólares respectivamente.

La equidad en estos momentos supone asumir y tratar de modificar las enormes brechas generadoras de altos índices de repitencia. En países como Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, el alumno promedio demora 10 años en completar los seis años de educación primaria. Cuba y Uruguay tienen el porcentaje más alto que se gradúa sin repetir ningún grado; en ambos casos la homogeneidad social y la larga tradición de efectiva escuela pública son factores determinantes.

La equidad estará vinculada de modo fundamental a ampliar substantivamente las oportunidades de acceso a la educación inicial o preescolar, modalidad educativa que debiera tener prioridad en las estrategias nacionales para enfrentar la pobreza. Para ello, el concepto de esta educación inicial no debiera quedar reducido al convencional preescolar ni apoyarse exclusivamente en modalidades escolarizadas.

La equidad también estará ligada a facilitar la organización y el logro de canales de expresión reivindicando sus derechos educativos a los más humildes.

La historia de la educación latinoamericana está plagada de hechos y situaciones donde la voz de los sin voz tiene enormes dificultades para expresarse y llegar a los canales correspondientes. Los bolsones de analfabetismo coincidentes con bolsones de pobreza, las diferencias entre los servicios educativos dados en las urbes con respecto a los que pueden llegar a zonas campesina o indígenas así como la inequitativa distribución de las partidas presupuestales a favor de los niveles y actores educativos con mayor poder de presión, son expresión de esa inequidad.

Ahora bien, la pobreza y desigualdad crecientes tiene claras expresiones en los resultados educativos. Se ha acuñado, para referirse a contextos desarrollados, la expresión "bomba de tiempo pedagógica" para referirse a los hijos de personas analfabetas o con baja escolaridad en los Estados Unidos de América (Kozol, 1990). En los países latinoamericanos, los efectos de dicha bomba amenazan ser peores. Estamos hablando de una gran masa de excluidos y de un orden de cosas que produce más excluidos.

IV. Los compromisos asumidos por los gobiernos

La II Cumbre de las Américas, desarrollada en abril de 1998 en Santiago, Chile, define la equidad educativa *“como la creación de condiciones para que toda la población tenga oportunidades de recibir servicios educativos con calidad, reduciendo de manera apreciable los efectos que se derivan de la desigualdad social y económica”*.

Tal definición es particularmente importante. En primer término, al ser suscrita por los primeros mandatarios de América, debiera convertirse en opción política tratar de alcanzar es equidad. Se asume en ella, asimismo, que la educación es un factor que puede reducir significativamente los efectos de la actual y acumulada inequidad social y económica. Finalmente enfatiza que toda la población, sin distingo alguno, debe tener acceso a servicios educativos, y no a cualquier servicio educativo, sino a uno de calidad semejante.

Los presidentes se comprometen entonces, teniendo como meta el año 2010 a:

- Lograr el acceso a dicha educación de calidad de la totalidad de menores en educación primaria y por lo menos del 75% de los jóvenes en educación secundaria.
- Ofrecer a la población en general, oportunidades de educación a lo largo de toda la vida.

Para alcanzar estos objetivos, los Gobiernos se comprometieron a llevar a cabo “políticas educativas compensatorias e intersectoriales, según sea necesario, y a desarrollar programas de atención específica a los grupos con rezago en materia de educación, analfabetismo funcional y condiciones socioeconómicas en desventaja...”.

Políticas y concepciones de programas compensatorios en la educación

Los programas educativos de naturaleza compensatoria tienen su principal base en el modelo propugnado por el Banco Mundial⁽²⁵⁾ y otras agencias de financiamiento internacional, procurando focalizar la inversión en poblaciones pobres atendiendo las variables que la investigación internacional ha mostrado que se vinculan con la calidad de los aprendizajes básicos: infraestructura

(aulas), material didáctico, capacitación docente y apoyo a la supervisión escolar.

Otro enfoque importante de considerar en estos programas es que los Estados al asumir sus funciones compensatorias, incorporan el principio diferenciador en el sentido más amplio de lo político.

Las dos visiones de la compensación educativa

Sylvia Schmelkes (1996), a partir de sus análisis de programas de naturaleza compensatoria en México y otros países de la región, plantea que existen dos claras visiones de fondo acerca de la compensación para lograr la equidad educativa. Una es la de organizar y ejecutar estos programas en función del *déficit cultural*, y la otra es la que fundamenta en ellos el criterio de la *diversidad cultural*.

La primera visión prevalece en los proyectos financiados por la banca multilateral. En éstos se busca igualar e incluso superar las condiciones de la oferta existente en zonas urbanas de clase media. Es evidente la preocupación por mejorar un poco o mucho los resultados de aprendizaje en niños de áreas rurales, indígenas o urbanas deprivadas, con referencia a los obtenidos por niños en áreas urbanas de clase media. En esos programas, puesto que las escuelas más pobres se les está dando más, debiera haber más vigilancia sobre ellas para el cumplimiento de las instrucciones, tanto las aplicables a las escuelas de su tipo como las propias de las escuelas que están siendo compensadas; el sistema, en síntesis, debiera asignar las condiciones para que ello pueda ocurrir. En estos programas, usualmente se parte por desconfiar del profesionalismo del docente, por ello se incrementan los controles y la cantidad de instrucciones por lo general homogéneas, teniendo como patrón una forma ideal de comportarse tanto para directores como para profesores. En ellos, si se da importancia a la participación comunal, se procura que los padres comprendan y valoren una escuela tal y como se ha desarrollado al servicio de la clase media y estimulen un mejor tránsito de sus hijos por ella, que el que ellos tuvieron en sus escuelas. En cuanto a la actualización docente, se busca asegurar una formación continua y, para que sea significativa, se la lleva hasta la misma escuela. La práctica docente, y mejor si con el apoyo de guías de aprendizaje, es la materia a partir de la cual se trabaja a fin de corregirla y mejorarla.

La segunda visión implica innovar educacionalmente tratando de adaptarse a las características singulares de la demanda “a fin de asegurar resultados de aprendizaje equiparables a los esperados en medios urbanos”. Al partirse en ellos desde el enfoque de la diversidad cultural, se busca, como en los proyectos correspondientes al otro enfoque, también dar más a los que menos tienen, pero no tomando el patrón de escuela urbana de clase media, sino considerando las difíciles características de la población con otras fortalezas y necesidades. No se

pretende con estos programas que sus resultados sean iguales, pero sí equiparables, reconociéndose habilidades especiales que puedan diferir en función de la cultura y de contextos específicos. Se parte en ellos del supuesto que cada escuela es única e irrepetible, dependiente de su particular ámbito contextual; el sistema, en este caso, toma la responsabilidad de facilitar, alentar y posibilitar las condiciones para que ello ocurra. El profesionalismo docente es definido como “la capacidad de tomar decisiones y de resolver problemas (lograr aprendizajes) haciendo uso de su formación y experiencia, en contextos diversos y ante condiciones distintas”. Al revés del otro enfoque, con estos programas se busca que la escuela sea considerada parte de la comunidad, valorándose la cultura comunitaria, fortaleciéndola y enriqueciéndola; “lo propiamente escolar debe llegar a representar un aporte real a la vida comunitaria”. Son los propios docentes quienes definen sus demandas de capacitación, en función de las necesidades que ellos mismos descubren, en la búsqueda para lograr resultados equiparables en las condiciones que laboran.

Hay que advertir que los dos enfoques vigentes, si bien parten de concepciones educativas divergentes, no operan ni se expresan a través de programas que reúnan todas las características señaladas en uno y otro caso.

La validez de la visión donde predomina la diversidad cultural es que en ella se parte de reconocer al alumno concreto, en su medio familiar y ambiental, en su cultura, como lo central en el servicio educativo. La necesidad de diversificar las modalidades de atención en programas compensatorios deviene en factor crucial para su posible impacto en beneficio de una población heterogénea y muchas veces dispersa. Este enfoque, como bien señala S. Schmelkes, impone, más que otros, una capacidad de rendir cuenta tanto a beneficiarios como al sistema educativo y poseer mecanismos adecuados de evaluación de resultados. El centro, el eje de estos programas tiene que ser fundamentalmente educativo; la distribución de bienes y servicios y la administración en ellos, debieran estar supeditados a lo pedagógico.

La experiencia acumulada, asimismo, indicaría que el factor docente sigue siendo clave aún en este tipo de programas. No bastará entonces definir a éstos en función de la población usuaria y de los requerimientos de infraestructura o de materiales de los centros educativos. Será necesario comprender también en ellos además, de la capacitación, políticas de incentivos docentes así como regulaciones laborales que comprendan procedimientos para la asignación de destinos y la permanencia en el trabajo.

V. Algunos de los esfuerzos nacionales por la equidad educativa

En *Argentina* el Plan Social Educativo es el que mejor expresa la acción estatal en procura de equidad educativa. La inversión durante cinco años de 3 mil millones de dólares - en su gran mayoría provenientes del tesoro público - fortaleciendo las condiciones de la educación de núcleos pobres y empobrecidos

de la sociedad argentina, ha sido significativa. La evaluación externa recientemente concluida señala impactos en la mejora y crecimiento de infraestructura y equipamiento, en becas beneficiando a 50 mil estudiantes, en mayores autonomías de escuelas en áreas marginadas y en la capacitación docente.

En *Brasil*, uno de los países con mayores problemas de inequidad en la distribución de ingresos, la actual administración plantea una estrategia de desarrollo social sobre cinco principios organizadores⁽²⁶⁾. En torno a esos ejes organizadores el Presidente Fernando Henrique Cardoso definió cerca de 50 programas educativos, de salud, agrarios, de salud familiar, etc. que dieron contenido a dicha estrategia⁽²⁷⁾. En el área educativa se pueden resaltar los siguientes:

- La creación del Programa “Todo niño en la escuela” encaminado a expandir la matrícula en la enseñanza fundamental y a superar el déficit de atención al grupo etáreo de escolarización obligatoria (7 a 14 años).
- La creación y el desarrollo de material didáctico-pedagógico específico para clases de aceleración ofrecidas a los alumnos con atraso de edad y grado
- El Plan Nacional de Formación Profesional es un programa que se propone recapacitar cerca del 10% de la población económicamente activa por año; es financiado con recursos del Fondo de Amparo de los Trabajadores y ejecutado por diversas instituciones: universidades, entidades sindicales y patronales y organizaciones no gubernamentales, y constituyéndose en una red coordinada por el gobierno federal de forma descentralizada. 3 millones de personas han sido atendidas.
- 43,600 escuelas han sido equipadas con televisión y antena parabólica, procurando mejorar el nivel de los docentes vía programas de educación a distancia.
- El programa de merienda escolar otorga 32 millones de refrigerios por día.
- 28 millones de libros didácticos han sido entregados.
- 60, 000 agentes comunitarios atienden hoy cerca de 2.000 municipios. 1.340 han sido atendidos con transporte escolar.

Sobresale, asimismo, el importante Programa Teleduco o Telecurso 2000 iniciativa de O’Globo TV en coordinación con SENAI, destinado a pobladores entre 15 y 35 años que terminaron sus estudios básicos y no están calificados para ingresar al mercado laboral.

En *Colombia* destaca nítidamente el programa diseñado para el área rural, que tiene en Escuela Nueva su principal concreción. A lo largo de 25 años este programa ha contribuido a mejorar, con bajos costos, la calidad de la educación en escuelas rurales colombianas. Hoy es referente obligado para otros programas de cambio educativo en la región latinoamericana. Hay que añadir un

dato importante: en la evaluación comparada sobre calidad educativa recientemente desarrollada por la UNESCO, Colombia fue el único de los trece países donde se registraron mejores rendimientos en escuelas rurales que en las urbanas.

Se desarrolla, asimismo, desde el Ministerio de Educación Nacional una estrategia con programas de tipo transversal dirigidos a las poblaciones más vulnerables. En materia de Educación de Adultos se alienta el acceso y culminación de la educación básica y media jóvenes y adultos que no estudiaron o abandonaron estudios creándose ciclos especiales integrados así como variadas alternativas de formación y capacitación, que significarán menor tiempo, horario flexible y conocimientos y metodologías pertinentes a su mayor edad. El Programa Nacional de Etnoeducación Indígena y el de Educación Afrocolombiana privilegiaron la formación de etnoeducadores y desarrollaron en los cinco últimos años cerca de 160 procesos de investigación. La atención de los niños, niñas y jóvenes de y en la calle, en el período de 1995 a 1998, permitió talleres de sensibilización para atender a 1,555 beneficiarios directos y a 10.230 indirectos en 178 municipios. Desde 1997 se inicia un proyecto que pretende detectar y transformar estereotipos sexistas en planteles de los departamentos de Santander, Cundinamarca y Atlántico. El Programa Nacional de Atención Educativa para los Desplazados por la Violencia, se pone en marcha desde 1997, procurando garantizar la prestación de servicios educativos a poblaciones en el Urabá antioqueño y en 12 regiones y localidades más afectadas por el fenómeno de desplazamiento forzado por la violencia.⁽²⁸⁾

En *Costa Rica* en 1996 se aprobó una ley que hace obligatoria la educación preescolar, que entonces cubría sólo un 30 o 40% de los niños en edad de asistir a ella. Esa ley fue considerada como un paso nuevo en la orientación de un Estado que favorece desde la primera infancia el acceso a la educación. En la Asamblea Legislativa se está estudiando la necesidad de que el Estado amplíe el período obligatorio al Ciclo Diversificado, superando la actual limitación a nueve años de la obligatoriedad, ampliándola a 12 años.⁽²⁹⁾

En *Cuba* el sistema educativo es gratuito y garantiza el pleno derecho del acceso a una educación calificada para todos los cubanos. La educación preescolar abarca el 98% de la población de 0 a 5 años (890 mil infantes atendidos). El 100% de los niños tienen garantizada la continuidad de estudios en la educación media, nivel que registra un 95% de escolarización. La atención de los discapacitados es una prioridad; 57 mil alumnos son atendidos por más de 13 500 educadores en diferentes especialidades. Esos niños y jóvenes estudiantes tienen garantizados además de su escuela, sus maestros y sus libros, la alimentación indispensable, leche diaria, 13 vacunas, asistencia médica constante. No hay niños obligados a trabajar para sostenerse económicamente ellos y sus familias ni los llamados “niños de la calle”. El único lugar “natural” para ellos es la escuela.

Los cambios operados en Cuba después de la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del campo socialista, han repercutido también en lo educativo. Una premisa clara fue que, aún en medio de los duros efectos que significó la reducción del PIB cubano en un 34% al inicio de la década, la educación debiera tener tratamiento especial para que en lo posible no sea afectada. Sin créditos ni préstamos de organismos financieros internacionales y con bloqueo persistente, la educación fue claramente afectada en cuanto a la no-disposición de recursos financieros, la imposibilidad de renovar equipos envejecidos, la falta de materia prima para tiza, cuadernos, útiles y libros. Mas, la prioridad en educación y salud fue mantenida en medio de esta grave situación. Entre 1995 y 1998, las cifras oficiales indican que el presupuesto destinado a la educación ha sido incrementado a un ritmo de más del 3% anual, aunque en el marco de una economía que aún no alcanza sus niveles anteriores.

En *Chile*, la experiencia de atender explícitamente con mayores recursos técnicos a las 900 escuelas de peor rendimiento ha sido exitosa. Luego de cerca de una década los resultados acumulados confirman que existe en ellas un mejor rendimiento promedio de aproximadamente 12 puntos entre 1990 y 1996 y, por lo mismo, la validez y necesidad de aquella acción de discriminación positiva⁽³⁰⁾.

Tal vez los logros más visibles del actual proceso de cambio educativo en Chile en materia de equidad se expresen en la atención - y en los resultados de ella - de las 3.338 escuelas rurales multigrado incompletas. El riesgo pedagógico de sus 96.590 niños y niñas ha hecho que el MED formule una estrategia que buscaría: generación de condiciones para un efectivo mejoramiento de los conocimientos y destrezas pedagógicas de los 5121 profesores involucrados, incidiendo en innovaciones curriculares a través de dotación de textos y materiales didácticos especialmente diseñados para niños de 1º a 6º año del medio rural; constitución de microcentros de coordinación pedagógica, coordinados por los docentes y organizados por supervisores a cargo de la asistencia técnica; capacitación docente asociada a las nuevas experiencias curriculares e innovaciones pedagógicas; adecuación metodológica de un diseño curricular que posibilite la articulación entre la cultura local y las dimensiones generales del conocimiento.⁽³¹⁾

Asimismo, en la generación y aplicación de los Proyectos de Mejoramiento Educativo como principal elemento estratégico para la descentralización pedagógica en Chile, se han previsto mecanismos que posibiliten a las escuelas y microcentros rurales puedan organizar y presentar dichos proyectos.

Se han incrementado, igualmente, las coberturas de programas de asistencialidad. En seis años se dio alimentación escolar a 711.234 niños, 200 mil más que en 1990. Abriendo camino para la extensión de la jornada escolar

completa, desde 1992 se empezó a atender con alimentación a estudiantes secundarios, llegando en 1996 a una cobertura de 90.533 jóvenes.

La experiencia educativa de *El Salvador* tiene en el Programa Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) uno de sus más altos exponentes. Es una modalidad descentralizada donde la ciudadanía, particularmente los padres campesinos, asume funciones de asignación directa de recursos, contratación de maestros, control de calidad y evaluación de resultados, con acompañamiento y apoyo del Estado.

Más allá de las razones que demandaron una acción distinta y audaz en beneficio de la educación de poblaciones rurales tradicionalmente postergadas y, en este caso, paralizadas por el conflicto armado que asoló el país, la decisión de otorgar el mayor poder en la gestión escolar a los padres campesinos representa una reivindicación y reparación a éstos por el Estado y la sociedad, en este caso con la comprensión y el estímulo de fuentes de financiamiento internacional. Los problemas administrativos no resueltos en el programa no han sido obstáculo para su adaptación en países cercanos como Nicaragua y Guatemala, con otros contextos nacionales.

En *Honduras* el Proyecto de Educación para el Trabajo, POCET, constituye una experiencia innovadora desarrollada entre los años 1990 y 1996 en los Departamentos de Comayagua, La Paz e Intibucá por el Gobierno de Honduras, con la cooperación del Gobierno de Holanda y la asistencia técnica y administrativa de la Organización Internacional del Trabajo. Su objetivo principal ha sido contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural menos favorecida, mediante un proceso educativo que integra aspectos de educación instrumental (alfabetización y postalfabetización) y de educación ocupacional (productiva y de gestión).

Esta metodología de educación de adultos representa una forma concreta de romper la inequidad que afecta a estos sectores y de abrir espacios para la democratización, la descentralización y la participación ciudadana. El Proyecto POCET ha probado un método de educación de adultos que privilegia lo local frente a lo global, integra creativamente el modernismo y la tradición y acerca un poco el trecho entre bienestar económico e igualdad de oportunidades.

En *México*, el Programa para Abatir el rezago Educativo (PARE) en constituye un esfuerzo por asegurar un principio de equidad en los estados con mayores niveles de pobreza (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca). Contempla tres elementos de igualdad: de oportunidades, de permanencia en el sistema y de logros escolares. Con similares propósitos, en el Programa de Niños en Solidaridad se distribuyeron cerca de 750 mil becas de primaria y más de tres millones de despensas a niños pobres durante 1993. Otros programas de tipo compensatorio que muestran avances al menos en aspectos materiales son el Programa de Escuela Digna y el de las 100 escuelas por estado, poniendo en

práctica diversos aspectos de mantenimiento y de rehabilitación de inmuebles con activa participación comunitaria.⁽³²⁾

En *Perú* en el marco de sus programas de apoyo social a los estudiantes, el Ministerio de Educación anuncia en 1999 la distribución de 2'400.000 raciones de desayuno escolar, repartición de buzos y zapatillas, seguro escolar para los estudiantes incluidos los de educación superior, así como la distribución de 6 millones de textos para alumnos del 2º al 6º de primaria.⁽³³⁾

En *Uruguay* se ha extendido ampliamente la educación inicial, que abarca sobre todo la edad de 4 y 5 años, llegando en algunos casos a cubrir a los niños de 3 años. El crecimiento de esta educación infantil tuvo impacto en el presupuesto global de la educación, gran parte de éste ha sido destinado a la construcción y al equipamiento de las salas correspondientes.

Sin embargo, en las experiencias de reconversión de los sistemas educativos en la región, se corre el grave riesgo de que sólo en aquellos planteles privados donde asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza o favorecidas por planes y proyectos generados con financiamiento explícito, podrían apropiarse de las propuestas para mejorar la educación. *Esto pone en duda que la equidad sea objetivo prioritario efectivamente logrado en los procesos de reforma.*

La equidad en la educación bilingüe intercultural

Con referencia a la educación de niños y niñas en poblaciones indígenas, a partir del reconocimiento que una de las más serias limitantes de la educación bilingüe tiene que ver con carencia de recursos humanos en la cantidad y calidad necesarias, se han comenzado a diseñar y ejecutar diversos programas de formación inicial de los maestros en y para las zonas indígenas vernáculo hablantes. Con estos nuevos focos de atención se trata de superar el hecho de que en una primera fase estos programas se caracterizaron más bien por dar mayor atención a los aspectos lingüístico-antropológicos de la educación y descuidaran los pedagógicos; a esto se unió la insatisfacción con los resultados de la capacitación de maestros en servicio. La respuesta en algunos países fue la organización de programas de complementación escolar de maestros indígenas sin estudios básicos; programas de profesionalización o titulación para docentes indígenas en ejercicio sin título profesional y programas de formación inicial de maestros tanto en el ámbito de institutos de formación docente no-universitarios como en algunas universidades de la región. A ellos se han añadido programas universitarios de especialización y postgrado. Los déficits siguen siendo altos. Solo una universidad en América Latina, en *Guatemala*, ofrece una especialización en sociolingüística relacionada con la problemática indígena y dos, en Puno, *Perú* y en Cuenca, *Ecuador*, lo hacen en lingüística aplicada a la educación intercultural bilingüe.⁽³⁴⁾ El Proyecto PROEIB Andes, con sede en la Universidad de San Simón de Cochabamba, *Bolivia* y con el auspicio

de la GTZ, un programa de maestría para educadores indígenas de países del Area Andina con iniciativas de información y animación de cursos e investigaciones de evidente interés y proyección.

El carácter predominante indígena que tiene *Bolivia* hace particularmente relevantes ciertos rasgos de la actual reforma educativa, en la que se opta claramente por hacer de la heterogeneidad cultural una ventaja comparativa y un recurso para transformar toda la educación del país. Al revés de opciones de una educación intercultural bilingüe circunscrita a trabajar exclusivamente con poblaciones indígenas, como son los casos de *Ecuador*, *México* y *Perú*, la reforma boliviana promueve una educación intercultural dirigida sin distinciones de lengua o etnia a los educandos indígenas y no indígenas, pobladores ciudadanos y campesinos, vernáculo hablantes e hispano hablantes. Para ello sus promotores han partido del convencimiento de que “en sociedades diglósicas fuertemente jerarquizadas como son todas las de América indígena, es menester ir más allá: los hispano hablantes deben también transformar sus actitudes y comportamientos, de cara a revalorizar los idiomas y manifestaciones indígenas y considerarlos un recurso válido y necesario para convivir en una sociedad pluricultural y multilingüe”.⁽³⁵⁾

Es y será muy difícil para esta reforma boliviana desatar tantos nudos históricos de no tolerancia y grados de sometimiento. Sin embargo, sus esfuerzos por reivindicar un nuevo sentido a la democracia social y política con apoyo de la educación en la diversidad, ayudarán a la modificación del sentido de las instituciones y de los actores en la educación en una sociedad pluricultural y pluriétnica. Otros avances significativos en la reconstrucción democrática con pueblos indígenas ha sido la incorporación en los textos constitucionales de varios Estados latinoamericanos del reconocimiento del carácter multicultural y de las diversas expresiones étnicas, así como la sanción de leyes defendiendo el derecho de pueblos indígenas. Por ejemplo, en *Guatemala*, *Bolivia* y *Ecuador* - países de fuerte composición indígena - y *México*, con una población indígena menor, se han traducido a lenguas vernáculas leyes importantes. Asimismo, en *Colombia* y *Chile*, con poblaciones indígenas francamente minoritarias se han estructurado leyes para el tratamiento de estas etnias, con componentes educativos.

Otro caso innovador en esta materia es el de *Guatemala*. El diseño de reforma educativa recientemente iniciada se hizo partiendo de las siguientes premisas: (i) Que se formulara como un proyecto integral para toda la nación. (ii) Que respondiera a las características y necesidades de un país multiétnico, multicultural y multilingüe. (iii) Que se llevara a cabo con la participación de todos los Pueblos, sectores, organizaciones e instituciones que conforman la sociedad. (iv) Que hiciera realidad el derecho de todas las personas a una educación de calidad, con pertinencia cultural y lingüística.⁽³⁶⁾ El Programa Nacional de Educación Bilingüe (PRONEBI) había producido hasta 1996 30.775 materiales educativos y recursos didácticos en cuatro lenguas mayas y

capacitado a 806 promotores bilingües, 1.600 maestros bilingües, 16 técnicos y supervisores.

Al momento de presentar sus resultados la Comisión Paritaria de Reforma Educativa puso en relieve que su ejecución forma parte del Acuerdo de Paz sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, observándose una importante movilización colectiva con participación de pueblos indígenas hasta hace poco no considerados en ningún nivel de decisión nacional.

VI. Principales elementos estratégicos hacia una igualdad de oportunidades

Premisas

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

En un período con predominio neoliberal como el presente es difícil imaginar políticas redistributivas en el campo agrario, del capital financiero, de las patentes tecnológicas. Se señala que, en términos políticos, la educación sería el menos difícil de redistribuir entre factores como los mencionados. Esto explica, en parte, la unanimidad de la clase política en asignar al cambio educacional y a la inversión en educación el carácter de factor sustantivo en el crecimiento socioeconómico y en la disminución de la pobreza.

Al hacerse alusión a acciones educativas estratégicas orientadas a ser parte de las políticas sociales para enfrentar la creciente pobreza, debiera de partirse de un imperativo previo. Estas estrategias y acciones corresponden a un derecho humano básico: el acceso a una educación calificada para enfrentar las necesidades básicas y para hacer realidad la educación permanente o a lo largo de toda la vida que se ha venido postulando insistentemente en el ámbito internacional.

Este derecho impostergable a una educación de calidad a lo largo de toda la vida, tiene ahora el doble imperativo de posibilitarlo enfrentando las crecientes condiciones de pobreza para mayorías nacionales y las exigencias propias de los procesos de globalización y de modernización en nuestras sociedades.

Para la concreción de ese derecho deben tomarse en cuenta por lo menos dos nuevas situaciones:

° En las proyecciones para el inminente nuevo milenio, se señala que quienes no tengan acceso e incluso manejo fluido de la lectoescritura y de un segundo idioma, al conocimiento científico y matemático y al dominio informático, no poseerán las claves de la modernidad ni podrán ser considerados “alfabetizados” en el siglo XXI.

° Para tener posibilidades de superar los niveles de pobreza, estimaciones de la CEPAL señalan que debiera alcanzarse no menos de diez o doce años de escolaridad.⁽³⁷⁾

Principales elementos de estrategia

Educación en el marco de políticas sociales

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

Enfrentar el problema de la equidad educativa demanda una acción intersectorial en el marco de políticas sociales para enfrentar la pobreza y la desigualdad en el acceso a los bienes. Se debe tratar de influir sobre otras ausencias que impiden una mejor calidad de vida. Los ámbitos de la nutrición y salud son indispensables en esta opción. La mejoría de las condiciones de alimentación de niños pobres, sus controles de salud y procurar mayores niveles educativos y acceso al trabajo de sus padres, darán a la educación una base más equitativa y sólida.

Esta real mayor equidad supone, asimismo, generar condiciones para que todos los niños, cualesquiera sea su condición, tengan acceso al nivel preescolar como base de su futura mejor inserción en los demás niveles educativos. Demanda atender con más recursos la educación en medios rurales e indígenas y, asimismo, superar el actual divorcio entre la oferta educativa secundaria y lo que los jóvenes quieren y necesitan conocer. La equidad posibilita que en el acceso a los niveles superiores se privilegie la capacidad individual antes que las condiciones económicas para sostener requerimientos de una carrera universitaria.

Importa señalar que el mantenimiento de políticas de ajuste generadoras de desempleo y mayor disparidad social y la opción por devaluar la presencia

pública en la educación, conspiran abiertamente contra la posibilidad de lograr una real equidad en lo educativo.

Estrategias integrales de alfabetización e inclusivas de educación básica

El enfrentamiento y la superación del analfabetismo en sus diversas formas devienen en acciones prioritarias en materia de equidad educacional.

Se requiere, igualmente, asumir la vigencia de diferentes modalidades y niveles de analfabetismo y la necesidad de su abordaje a través de estrategias integrales que no se limiten a la acción sobre adultos analfabetos y den relevancia al aprendizaje de habilidades básicas de lectura y escritura en los primeros años de la educación básica de niños, así como incentivar la educación y participación de los padres.

Respecto a la educación básica, es claro aquí el desfase entre los grandes y efectivos esfuerzos realizados en los países de la región por ampliar la cobertura educativa, y la imposibilidad de nuestros sistemas educativos y de los procesos socioeconómicos imperantes, para crear bases más homogéneas de cultura integradora y para retener en el ciclo escolar a un número considerable de niños y jóvenes.

A pesar de que los notorios esfuerzos por ampliar la cobertura escolar tuvo como un principal objetivo reducir la pobreza, ello no necesariamente significó una reducción de la desigualdad. El sostenido deterioro en la distribución del ingreso se refleja también en el modo como se ha expandido la escolaridad. Las familias más pudientes invierten cada vez más en la educación de sus hijos y los pobres tienden al rezago respecto a los primeros y a las oportunidades de educarse.

Las estrategias para enfrentar la repetición no pueden ser de tipo unidimensional ni tratar de ejecutarse atacando todos los factores al mismo tiempo. Mejores diagnósticos, incentivar la realización de innovaciones - por ejemplo, proyectos experimentales en el campo de la enseñanza de la escritura y lectura - y cambiar la percepción social del problema evitando que los niños, víctimas del problema, sean considerados culpables, son entre otros, elementos estratégicos para superar el fenómeno de la repetición.

Si bien las diferencias en los países son considerables aparece al menos un problema asociado a la repetición escolar en casi todas las situaciones nacionales: *el aprendizaje de la lectura y la escritura*. Asimismo, los más altos índices de repetición se concentran en el primer grado de primaria.

Mayores énfasis sobre la equidad en las actuales reformas educativas

En la reconversión de los sistemas educativos en la región, algo que pone en duda que la equidad sea objetivo prioritario efectivamente logrado, es el hecho de que sólo en aquellos planteles privados donde asiste la población escolar con mayores ingresos y en las escuelas públicas con tradición de buena enseñanza o favorecidas por planes y proyectos generados con financiamiento explícito, podrían apropiarse de las propuestas para mejorar la educación. Estas mayores posibilidades de *educabilidad* están lejos de ser alcanzadas por los estudiantes en situación de pobreza, la gran mayoría de los cuales sobrevive en ambientes familiares sin estímulo afectivo, lúdico e intelectual y con niveles precarios de calidad de vida.

Además, los sistemas educativos ofrecen una educación pobre en aquellas situaciones en las que las condiciones de la demanda son más desfavorables; se evidencia en ambientes pobres la falta de capacidad de padres y de comunidades para exigir servicios de mejor calidad. De no mediar una drástica opción política orientada a generar mayor equidad en las oportunidades, existe el riesgo de que con estas reformas educativas se esté reforzando las diferencias e incentivándose, en la práctica, la coexistencia dos sistemas educativos diferenciados en cuanto a recursos y logros.

Los actuales procesos educativos tienen el importante desafío de superar la idea de que la equidad está asociada sólo al logro de una mayor cobertura. Se requiere tanto la consolidación como la generalización del preescolar, nivel y modalidad con creciente reconocimiento como factor esencial para una mayor equidad social y para un mejor desempeño educativo futuro de los alumnos. Se demanda compensar diferencias en aquellas unidades territoriales cuya debilidad profesional y de gestión les impide asumir la implementación de las propuestas del nivel central.

La educación pertinente de niños y niñas campesinos e indígenas, es parte de la asignatura pendiente latinoamericana. Hay países latinoamericanos donde a pesar de que la heterogeneidad lingüística es la norma más que la excepción, con frecuencia el proceso pedagógico se lleva a cabo sólo en la lengua oficial.

Se demanda, asimismo, recrear y dar recursos suficientes a la educación con personas jóvenes y adultas incorporándola en los actuales procesos de reforma.

Los programas educativos compensatorios en la perspectiva señalada, son aún incipientes y escasos respecto al problema social y educativo acumulado. Mas, se puede colegir, también, que bien concebidos y organizados en función de la diversidad de situaciones y usuarios, pueden llegar a ser piezas clave para que el concepto de educación permanente tenga mayores posibilidades de concreción. Asimismo, ofrecen mayores ventajas que otros tipos de programas educativos para entregar modalidades de educación formal, no formal e informal, potenciándolas a través de redes entre ellas, y para volver educativos los espacios del hogar, la escuela, la calle, la comunidad y el trabajo.

Estrategias de “discriminación positiva”

Las características de gran desigualdad en la distribución del ingreso que presenta América Latina desde hace décadas, si bien tiene orígenes fundamentalmente económicos y de injusticia social, se vinculan también al desigual acceso a la educación.

Los importantes esfuerzos observados en esta década con procesos de transformación educacional destinados a mejorar los actuales niveles de equidad y calidad educativas, chocan con un obstáculo insalvable: las disparidades sociales siguen siendo enormes. Es inevitable y necesario incorporar como estrategias de estado la opción por destinar mayores recursos y por organizar proyectos y programas explícitamente destinados a favorecer a los niños y a las personas jóvenes y adultas de estratos en situación de pobreza.

La pobreza y desigualdad crecientes demandan como exigencia el establecimiento en los países latinoamericanos de una doctrina de “discriminación positiva” que posibilite proyectos y una acción claramente orientados a favorecer la educación de los desposeídos.

La “discriminación positiva” es, en la práctica, una estrategia inversa al tratamiento “igual para todos” que la retórica de documentos propositivos y de tipo legal proponen. Con ella se trata de dar una educación diferenciada para obtener resultados semejantes. Al asignar más recursos en centros y programas educativos que atienden a los niños, jóvenes y adultos más pobres, se posibilita que el medio donde viven les otorgue más oportunidades para aprender. Un importante argumento es que este criterio además de justo, es económicamente rentable, ya que impide desperdiciar recursos escasos tal como lo hacen políticas que privilegian el acceso sin tener en cuenta el logro de aprendizaje.⁽³⁸⁾

Bibliografía

BID. 1997. “América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997”. Washington, USA.

CEPAL .1997. “La brecha de la equidad”. Santiago, Chile.

1996. “15 años de desempeño económico”. Santiago, Chile.

Cardoso, Fernando Henrique. 1997. “Gobernabilidad y democracia: desafíos contemporáneos”. En *Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida*. Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos. Brasilia, julio de 1997. UNESCO / Proyecto DEMOS. Impreso en México.

Comboni, Sonia. 1996. "La educación intercultural bilingüe. Una perspectiva para el siglo XXI". En *Nueva Sociedad*. N° 146. Noviembre – Diciembre 1996. Caracas, Venezuela.

De Ibarrola, María. 1994. "El sindicalismo ante las nuevas exigencias de la educación pública y los retos del trabajo docente". Documento base de discusión del XV Congreso Ordinario de la Confederación de Educadores de América, México, D.F., marzo de 1994.

García-Huidobro, Juan E. 1996. "Las reformas de la educación básica en América Latina". Ponencia en "25 años de Educación Comunitaria en México. Encuentro Latinoamericano de Innovaciones Educativas en el Medio Rural". Ciudad de México, 10-13 septiembre 1996.

Guatemala. 1998."Diseño de Reforma Educativa". Comisión Paritaria de Reforma Educativa. Ciudad de Guatemala.

Kozol, Jonathan. 1990. "Analfabetos USA". El Roure. Barcelona. España.

Latapí, Pablo. 1985."La desigualdad educativa en México". En *Igualdad, desigualdad y equidad en España y México*. ICI/COLMEX. Madrid, España.

López, Luis Enrique. 1996."La formación de recursos humanos desde y para un contexto de diversidad étnica, lingüística y cultural". En *Nuevas formas de aprender y enseñar*. UNESCO. Santiago, Chile.

Ministerio de Cultura y Educación de la Nación Argentina. 1998. Plan Social Educativo. Buenos Aires, octubre 1998.

Ministerio de Educación de Chile. 1998. "Reforma en marcha: buena educación para todos". Santiago, Chile.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia. 1998. "Reforma Educativa y Proyecto Educativo Nacional. La educación durante el gobierno de la gente. 1994-1998". Jaime Niño Diez, Ministro de Educación Nacional. Santafé de Bogotá.

Ornelas, Carlos. 1998. "El sistema educativo mexicano. La transición al fin del siglo". CIDE/Fondo de Cultura Económica. (Primera edición 1995). Quinta edición. México, D.F. México.

POCET. Colección Metodológica. Gobierno de Los Países Bajos, Gobierno de Honduras, OIT. Graficentro Editores. Tegucigalpa, Honduras.

PNUD. 1998. "Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano". Recuadro consultado: *Londoño, Juan Luis.* "Educación, desigualdad y

crecimiento en América Latina: una nota empírica". Talleres del Tercer Mundo Editores. Santafé de Bogotá. Colombia.

Pompeu de Toledo, Roberto. 1998. "O presidente segundo o sociologo". Entrevista a Fernando Henrique Cardoso. Companhia das Letras. Sao Paulo, Brasil.

Rivero, José. 1999. "Educación y pobreza: políticas, estrategias y desafíos". En Boletín del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe. N° 48. UNESCO. Santiago, Chile.

1999. "Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización". Editorial Miño y Dávila (Buenos Aires) y Editorial Tarea (Lima). En prensa.

Schmelkes, Sylvia. 1996. "Hacia la equidad: innovaciones educativas en el medio rural en América Latina". En "Memorias del Seminario Latinoamericano de Innovaciones en el Medio Rural". Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). México DF, México.

UNESCO. 1998. "Primer estudio internacional comparativo". Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. UNESCO. Santiago, Chile.

1997. "Gobernar la globalización. La política de la inclusión: el cambio de responsabilidad compartida". Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos", Brasilia, julio 1997. Ediciones DEMOS, México.

1995. "Compendium of statistics on illiteracy". París. Francia.

Wolf Lawrence, Schiefelbein Ernesto y Valenzuela Jorge. 1993. "Improving the Quality of Primary Education in Latin America. Towards the 21st. Century. World Bank. Washington, DC. USA

Notas

(1) Educador peruano. Especialista Regional de la UNESCO Santiago. Sus opiniones en este trabajo no comprometen a su Organización.

(2) Ver "Gobernar la globalización" Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos. (Página 77). Brasilia, julio 1997. Proyecto DEMOS, UNESCO.

(3) Ver BID "América Latina tras una década de reformas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997". Washington , USA.

(4) Según la Organización Internacional de Trabajo, de cada 100 nuevos empleos creados en la primera mitad de la presente década 84 correspondieron al sector informal, es decir, trabajadores independientes, trabajos domésticos y microempresas.

(5) La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los trabajadores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% entre 1990 y 1994 (CEPAL, 1997).

(6) Ver: "Desempleo en América latina: una carga peligrosa". Reportaje de Francisca Vega. Diario "El Mercurio".19/09/98. Santiago, Chile.

(7) Este tipo de argumentaciones parten de la premisa, efectivamente cierta, de que el desempleo afecta sobre todo a los trabajadores menos calificados. Olvidan, sin embargo, la probada reducida potencialidad que tiene el modelo para crear empleo y que la política de mercados abiertos ha tenido como uno de sus corolarios la desarticulación de industrias nacionales, convirtiéndolas en expulsoras de mano de obra.

(8) La denominación "pobreza dura" se refiere a quienes viven en condiciones que les impiden acceder al trabajo productivo y dificultan su comunicación con los otros grupos, por carecer de las destrezas necesarias para participar activamente en la cultura moderna. Estos grupos por lo general, están excluidos de una ciudadanía real y es difícil que las políticas sociales tengan impacto sobre ellos (CEPAL, 1997).

(9) Discurso del Director General de la UNESCO en la 99 Conferencia de la Unión Parlamentaria Mundial, celebrada en Namibia en abril de 1998.

(10) De acuerdo con ello todos, de alguna manera, somos "analfabetos" frente a algunos tipos de información. Así, el desarrollo tecnológico y la vigencia de microcomputadores introducen nuevos rangos a la idea de alfabetismo

(11) Nuestra región es la única que registra un menor número total de analfabetos en los últimos 15 años. En 1980 se registraba 44 millones de personas analfabetas.

(12) Los rasgos principales que presenta el alfabetismo funcional en siete países (Argentina, Brasil –Sao Paulo-, Chile, Colombia, Paraguay, México y Venezuela) han sido estudiados en una investigación regional UNESCO recientemente concluida.

(13) Para lograr esta alza en la tasa de escolaridad fue necesario que entre 1970 y 1994, las escuelas, colegios y universidades aumentaran sus cupos en un 75% pues en ese lapso la población creció en un 48%.

(14) Ver: "Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica" de Juan Luis Londoño. En "Educación. La agenda del siglo XXI". PNUD. 1998.

(15) Ver "Improving the Quality of Primary of Primary Education in Latin America: Toward the 21st. Century". Lawrence Wolf, Ernesto Schiefelbein y Jorge Valenzuela.1993. World Bank. Washington, DC, USA

(16) Una de las posibles razones de esta subestimación oficial de la repetición estriba en que los alumnos frecuentemente ausentes que abandonan temporalmente la escuela o se trasladan a otras, son registrados como desertores, aun cuando se matriculan otra vez en el grado que abandonaron. A ello se unen los errores o simplificaciones de las informaciones enviadas por docentes menos preparados de áreas rurales. Fuente: *Información e INNOVACION en Educación*. Oficina Internacional de Educación. UNESCO.N·83, junio de 1995. Edición en español: OREALC, Santiago, Chile.

(17) Fuente: Ibid.

(18) El 55% de las escuelas rurales en Bolivia ofrecen tan sólo los tres primeros grados de primaria. En Honduras mientras las escuelas urbanas tienen un maestro por 29 alumnos, los rurales 1 por cada 40. En Perú, apenas el 4% de los niños concluye la primaria y el 4% acaba la secundaria en áreas rurales.(PNUD, 1998)

(19) En Guatemala donde 1 de cada 3 jóvenes tiene estudios secundarios o universitarios, apenas 1 de cada 20 indígenas ingresa al bachillerato. En México donde 52 de cada 100 niños completan su primaria, sólo 10 de cada 100 indígenas logran hacerlo. En Ceará, Brasil, el 30% de la población negra carece de toda instrucción, mientras el 17,5% de la población blanca presenta similar situación.(Ibid)

(20) Mientras los niños indígenas en Guatemala alcanzan sólo 1.8 años de escolaridad, las niñas apenas 0.9 años. Entre mujeres de 20 a 24 años de edad, 7 de cada 10 indígenas no tienen instrucción alguna.(Ibid.)

(21) En Colombia un 61.3% de los admitidos a la universidad provenía del 40% más rico de las familias y sólo un 3.4% provenía del 20% más pobre. En Costa Rica, el 15. 3% de quienes ingresan a la universidad son hijos de padres no educados, en cambio los hijos de padres con educación acceden en un 46.8%. (PNUD, 1998).

(22) Se exceptúa en esta comparación al Caribe anglófono donde hay mayores avances en la atención preescolar. Jamaica, por ejemplo, matriculó el 83% de sus niños entre 3 y 5 años, en contraste con menores porcentajes de atención que presentan países latinoamericanos con ingreso similar – vgr. Colombia, el

44% - o muy superior – vgr. Argentina, una tasa del 68% - a Jamaica (Fuente: PNUD, 1998).

(23) Dicha feminización deriva de los altos promedios de participación de mujeres en la docencia: 95% en el nivel preescolar –excepción de Cuba con 88%-, en el nivel primario 70% -excepciones de Haití, 45%, y Bolivia, 57%-, bajando en el medio y superior a 37% (M.Ibarrola, 1994). Un de los rasgos positivos de esta feminización es haber influido para la relativa igualdad de sexos en la matrícula, pues los padres de familia aceptan más fácilmente que sus hijas vayan a escuelas atendidas por mujeres.

(24) Ver Pablo Latapí.. "La desigualdad educativa en México". En *"Igualdad, desigualdad y equidad en España y México"*. ICI-COLMEX. Madrid, España.1985

(25) / El Banco Mundial que se ha convertido en la principal fuente de financiamiento externo para la educación de los países en desarrollo, tiene prioridades estrechamente ligadas al crecimiento económico y a la disminución de los efectos provocados por los programas de ajuste y de reconversión industrial impulsados durante las dos últimas décadas

(26) / Dichos principios son: (i) necesidad de construir una política social basada en la idea de igualdad e oportunidades en el punto de partida; (ii) tomar en cuenta el costo – efectividad de las políticas y programas sociales, para garantizar o consolidar la igualdad de oportunidades; (iii) el tamaño y la heterogeneidad del Brasil hacen indispensable asociar dichas políticas a un amplio proceso de descentralización; (iv) estimular y aumentar el control social sobre las políticas sociales, resaltando la participación en diversas formas impidiendo, por ejemplo, que los mecanismos de descentralización no se conviertan en mecanismos de apropiación privada o corporativa de los espacios públicos; y (v) reconocer que el Estado sólo no es capaz de enfrentar los problemas complejos conectados a la cuestión social en Brasil, por lo que deberá estimularse el desarrollo de acuerdos entre la Unión, los estados y municipios, entre los gobiernos y la sociedad civil (segmentos empresarial, religioso, universitario y de ONGs.)

(27) Entrevista a Fernando Henrique Cardoso. Ver: Roberto Pompeu de Toledo,1998.

(28) Ver MEN Colombia "Reforma Educativa y Proyecto Educativo Nacional. La educación durante el gobierno de la gente. 1994 –1998". Jaime Niño Diez, Ministro de Educación Nacional. Santafé de Bogotá, julio de 1998.

(29) La educación en Costa Rica se estructura en un Ciclo Básico de 9 años y uno diversificado de 2 a 3 años. El ciclo básico es obligatorio. El Ciclo

Diversificado no es aún obligatorio; es de 2 años si se trata de la opción académica o de 3 si se trata de una opción técnica o agropecuaria.

(30) Las escuelas incorporadas al programa en 1990, habían tenido en 1988 un promedio de logro en el SIMCE de 43.15%. En 1992 ese promedio ascendió a 60.91, dos años mas tarde a 61.62, y en 1996, a 64.34%. Fuente: MED Chile, 1998.

(31) Fuente: Ibid.

(32) Ver Carlos Ornelas "El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo". CIDE/Fondo de Cultura Económica (Primera edición 1995) Quinta reimpresión. 1998. México. DF. México.

(33) Fuente: INIDEN *Informe de Educación. Marzo de 1999. Año VIII, N° 3*. Lima, Perú.

(34) Ver Luis E. López. "La formación de recursos humanos desde y para un contexto de diversidad étnica, lingüística y cultural". En *Nuevas formas de aprender y enseñar*. UNESCO. Santiago, Chile. 1996.

(5) Ver Sonia Comboni. "La educación intercultural bilingüe. Una perspectiva para el siglo XXI". En *Nueva Sociedad. N° 146. Noviembre – Diciembre 1996*. Caracas, Venezuela.

(36) Fuente: "Diseño de Reforma Educativa". Comisión Paritaria de Reforma Educativa. Guatemala, 1998.

(37) Esto contrasta con la situación de una juventud rural e indígena que limitada a alcanzar sólo una educación primaria, en su actual desplazamiento a las ciudades se convierten en "inempleables". A su desarraigo se suman las escasas posibilidades de empleo, reducidas éstas a ocupaciones marginales.

(38) Ver J.E.García-Huidobro, 1996 xiv