



Revista Mexicana de Investigación Educativa

ISSN: 1405-6666

revista@comie.org.mx

Consejo Mexicano de Investigación Educativa,  
A.C.  
México

Reimers, Fernando

¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?

Revista Mexicana de Investigación Educativa, vol. 5, núm. 9, enero-juni, 2000

Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C.

Distrito Federal, México

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14000902>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

## INVESTIGACIÓN

### ¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?\*

Fernando Reimers\*\*

#### **Resumen.**

*Este artículo discute la relación entre educación, pobreza y desigualdad en América Latina. El autor hace una revisión histórica del estudio de estas relaciones desde diversas perspectivas teóricas y argumenta que dada la significativa expansión en el acceso a la educación observada en América Latina y dados los altos niveles de desigualdad es pertinente examinar en qué medida el sistema educativo sirve a funciones reproductoras de la estructura social/ y permite movilidad social y cambios en dicha estructura. El autor presenta y discute la evidencia empírica sobre los distintos perfiles de escolaridad de diversos grupos de ingreso y étnicos en América Latina, así como las diferencias por grupo de ingreso en el acceso a la educación, repetición y eficiencia terminal. La discusión de estos datos se centra en contestar tres preguntas: ¿por qué algunos estudiantes de los grupos de menores ingresos nunca se matriculan en la escuela?. ¿por qué algunos aprenden menos? y ¿por qué algunos desertan antes de completar el ciclo? Las respuestas a estas preguntas se integran en cuatro vectores: la pobreza misma, la falta de preparación preescolar, la desigualdad en la calidad educativa y la falta de políticas compensatorias. El autor analiza evidencia específica para el caso mexicano en relación con la disminución de la desigualdad educativa, con la movilidad educativa intergeneracional y con la contribución de la calidad educativa y de la pobreza al desempeño de los estudiantes. El artículo concluye sintetizando los resultados del estudio e identificando preguntas para un futuro estudio.*

#### **Abstract.**

*This paper reviews the links between education, poverty and inequality in Latin America. The author reviews the study of these relationships from several/ theoretical frameworks and argues that given the significant expansion in access to education in Latin America, and given the high levels of income inequality it is necessary to examine the extent to which the education system reproduces social inequality and to what extent it allows social mobility and changes in the social structure. The author presents empirical evidence on the education profiles of different income and ethnic groups in Latin America. He also reviews the differences by income group in education access, repetition rates and completion rates. In discussing this evidence the author answers three questions: why do some students never enroll in school? Why do some learn more than others and why do some drop out before completing primary school? The answers to these questions are integrated in four dimensions: poverty itself, insufficient access to pre-school, inequality in educational quality*

\*Conferencia Inaugural del V Congreso Mexicano de Investigación Educativa. Aguascalientes, 30 de octubre de 1999.

\*\*Profesor asociado y director del programa de maestría en Política educativa internacional. Escuela de Educación. Universidad de Harvard. CE: Fernando\_Reimers@Harvard.edu

*and lack of compensatory policies. The author analyzes specific evidence for Mexico regarding the decline in educational inequality over time, intergenerational educational mobility and the contribution of education quality and of poverty to educational achievement. The article concludes synthesizing the results of the study and identifying questions for further research.*

**Palabras clave:** desigualdad educativa, pobreza, desigualdad social, políticas educativas, políticas compensatorias, discriminación positiva, educación y sociedad. igualdad de oportunidades

**Key words:** Educational inequality, poverty, social inequality education policy, compensatory policy, positive discrimination, education and society, equality of opportunity.

## Introducción

Quiero agradecer a la directiva del Consejo Mexicano de Investigación Educativa esta generosa invitación que me permite compartir algunas ideas sobre las posibilidades educativas de los hijos de los pobres en América Latina. Aprecio particularmente esta oportunidad porque he aprendido mucho, y continúo haciéndolo, de los esfuerzos que investigadores, planificadores y administradores educativos en este país llevan a cabo para comprender y cambiar las condiciones que permitan dar oportunidades de aprendizaje a todas y todos los niños. Es, además, de especial interés para mí participar en este encuentro que refleja un esfuerzo por construir puentes entre las comunidades de practicantes, de hacedores de la educación y de académicos y estudiosos de la educación. La composición del programa, de los participantes en esta reunión y, particularmente, los seminarios de diálogos informados son valiosos ejemplos de espacios para que el pensamiento y la acción sobre los procesos de transformación educativa se animen, recíprocamente, en la búsqueda de mejores opciones educativas para hacer una sociedad más justa.

Es precisamente sobre este tema, sobre la relación entre la educación y la justicia, sobre el que quiero compartir algunas ideas con ustedes. El concepto de justicia en el que se basa esta presentación descansa en ciertas decisiones básicas sobre cómo organizar la acción colectiva en búsqueda del bien común. Es más justa aquella sociedad en la que es más aceptable para cualquiera de sus miembros -si no conociera de antemano qué posición habría de tocarle en la estructura social- vivir en las condiciones en que lo hacen quienes tienen menos estatus y recursos (Rawls, 1971).

Es decir, es más justa una sociedad en la que las desigualdades son menores y en la que sus miembros con menos estatus y recursos tienen garantizados sus derechos humanos y pueden participar en la sociedad; no están excluidos ni marginados de actividades asociativas básicas como el trabajo productivo, la participación política o la organización colectiva. Con este criterio es posible evaluar cuándo una sociedad se hace más y menos justa. El principio de la igualdad de oportunidades sociales es un valor, según esta definición. Se hacen también inaceptables las formas de exclusión social que impiden a los miembros de la sociedad con menos estatus y recursos participar de las oportunidades que les brinda para satisfacer sus necesidades básicas y para mejorar sus condiciones de vida.

Desde esta perspectiva,, la igualdad de oportunidades educativas y, específicamente de escolarización, es enormemente importante. Lo es, en primer lugar, porque la imposibilidad de participar de la educación formal margina del acceso a una parte importante de construcciones sociales, de significados y de cultura contemporánea. La falta de escolaridad, en sí misma, excluye, margina y empobrece. Es esta noción de la educación como derecho humano básico la que subyace a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Por otra parte, la escolaridad además de ser un bien en sí misma, un derecho humano fundamental, es instrumental para permitir el acceso a otras oportunidades sociales. El saber leer y escribir permite entrar en relaciones contractuales en una posición de ventaja sobre quien no tiene esta competencia, el adquirir habilidades cognitivas básicas -de lectoescritura, razonamiento numérico, operaciones causales y razonamiento lógico- aumenta las oportunidades de comprender el mundo alrededor nuestro así como nuestra relación con el mundo; permite aprender más y participar en formas más complejas de organización social, productiva y política.

El tipo de empleo y su remuneración al que pueden aspirar las personas con mayor nivel educativo es superior al de quienes tienen menos escolaridad, tanto por las diferencias en productividad asociadas con ella, como por el uso que los mercados laborales hacen de las credenciales educativas para restringir el número de aspirantes y facilitar la selección cuando éstos exceden a los cupos a llenar. En sociedades complejas, la mayor escolaridad representa un capital cultural importante, una ventaja para ingresar en formas más complejas de asociación. Cuando se abren oportunidades de participación en la gestión educativa a nivel local, por ejemplo, quienes tienen superiores niveles de escolaridad suelen tener más oportunidad de intervenir.

En síntesis, asegurar la igualdad de oportunidades educativas para todas las personas y, particularmente para los más jóvenes, es esencial desde el punto de vista de mejorar las condiciones de justicia social. En sí misma disminuirá la exclusión social, reducirá la pobreza y, como valor instrumental, permitirá participar de las oportunidades. Hay que entender que estas oportunidades sociales, sin embargo, son relativamente independientes de las educativas. La forma en que una sociedad decide distribuir bienes escasos, estatus y poder, la manera en que decide administrar su desigualdad, es relativamente independiente de sus decisiones sobre la oportunidad educativa. Al menos desde la creación de la escuela primaria obligatoria del Estado prusiano las naciones aspiran a la igualdad de oportunidades educativas sin que esto signifique que aspiran a la igualdad social.

La ambición de la escuela común, universal y gratuita, desde mediados de siglo pasado en Massachusetts y en Argentina -creaciones de Horace Mann y de Domingo Faustino Sarmiento, respectivamente- responde a esta aspiración de lograr igualdad de oportunidades educativas. Para Mann era ésta una condición necesaria para lograr verdadera igualdad de oportunidades sociales, la escuela como rueda de balance del engranaje social. Para Sarmiento era condición necesaria para formar republicanos listos para el juicio independiente, pero también para la acción colectiva sobre una identidad moderna común, en las nuevas democracias del hemisferio. Los países de las Américas aspiran, al menos a nivel declarativo, a la igualdad de oportunidades educativas desde hace al menos cincuenta años y, en algunos casos, más de cien, aspiración que ha convivido con la aceptación tácita y, en ocasiones, justificada explícitamente, de altos niveles de desigualdad social.

Esta tensión entre la aspiración de la igualdad de oportunidades educativas y la realidad de la desigualdad social, es la que está en el centro de esta presentación. La aceptación de esta tensión supone que el sistema educativo tiene un cierto grado de autonomía del sistema social, de manera que no cumple simplemente funciones reproductivas o instrumentales y que es posible lograr en lo educativo estados de igualdad, por ejemplo, que no existen en la sociedad más amplia. Para decirlo con crudeza esto equivaldría a suponer que es posible para los hijos de los pobres aprender tanto o más que los hijos de quienes no lo son; así se puede constatar una movilidad educativa intergeneracional, que permita al comienzo de cada generación -como lo sugería James Bryant Conant, el rector de la Universidad de Harvard hacia los años treinta- una efectiva redistribución de las oportunidades sociales que hiciera posible la asignación meritocrática de las oportunidades para responder a la aspiración democrática de igualdad de oportunidades. El que esta eventual movilidad educativa intergeneracional efectivamente se traduzca en movilidad social intergeneracional refleja la influencia de factores más allá de lo educativo, que incluyen el tipo de criterios utilizados en la sociedad para asignar estatus, posición y privilegio.

¿Por qué interesarse en las oportunidades educativas de los pobres, a fines de este siglo, en América Latina? En primer lugar porque ello responde a aspiraciones de justicia, como señalaba antes; en segundo lugar porque la igualdad de oportunidades educativas ha sido una aspiración de los países de la región durante muchas décadas, por lo que interesa constatar los logros efectivos de esta aspiración; en tercer lugar porque como resultado de esta aspiración, los sistemas educativos de América Latina han experimentado una expansión extraordinaria durante los últimos cincuenta años, lo que permite suponer que, efectivamente, han tenido un grado significativo de autonomía frente a la estructura social y que han servido a funciones diferentes a las reproductivas de esta estructura; en cuarto lugar porque, a pesar de esta expansión educativa, América Latina es

la región con mayor desigualdad en la distribución de ingresos en el mundo y una parte importante de ella se relaciona con desigualdades en los perfiles educativos de la población, en particular con las diferencias entre los niveles educativos de 10% con más ingresos -los universitarios- y el resto de la población y, finalmente, porque las fuerzas desatadas por la globalización envían a las familias claras señales sobre la importancia de la educación y del conocimiento y es de esperar que en una región con altas desigualdades de origen éstas se reflejen en las capacidades que tengan distintas familias de responder a estas nuevas oportunidades, resultando en aumentos importantes de las brechas educacionales entre los hijos del grupo con más ingresos y el resto de la población.

Otra razón práctica y de justicia para interesarse en las oportunidades educativas de los hijos de los pobres tiene que ver con los aumentos en la desigualdad y la lenta disminución de los niveles de pobreza en el hemisferio en los últimos veinte años. En Estados Unidos, por ejemplo, a pesar del significativo crecimiento económico de los años recientes, las tasas de incidencia de la pobreza apenas han cambiado. Uno de cada cinco jóvenes es aún pobre, comparado con uno de cada siete en los años setenta, y el número de personas viviendo en circunstancias extremas ha aumentado de 13.9 millones en 1995 a 14.6 millones en 1997 (Gergen, 1999: 64).

En América Latina el número de personas viviendo bajo la línea de pobreza aumentó de 136 millones en 1980 a 204 millones en 1997, representando 40% de la población (CEPAL, 1999). Es notorio que las fuerzas desatadas por la globalización dan ventajas a quienes ya las tienen en lo socioeducativo y, a menos que se hagan esfuerzos deliberados por aumentar los niveles educativos de los hijos de los pobres, la brecha en oportunidad con aquellos que tienen niveles educativos superiores sólo aumentará.

La pobreza tiene una dimensión absoluta y otra relativa. En tanto carencia y privación de derechos humanos fundamentales hay condiciones absolutas que la caracterizan, por ejemplo, la falta de acceso a los códigos mínimos culturales es una privación que produce pobreza, la falta de educación en sí misma define una forma de pobreza. Permitir que los hijos de los pobres alcancen niveles superiores de escolarización que sus padres es una forma de incidir sobre la pobreza así entendida. Pero la pobreza tiene también una dimensión relativa, se es pobre, en tanto que marginado, excluido, en función no sólo de los recursos y capacidades propias en sentido absoluto sino en función de la distancia entre éstos y los recursos y capacidades de los demás (Sen, 1992).

La exclusión social refiere más que a una condición absoluta a la distancia que separa a unos integrantes de la sociedad de otros. En este sentido se es pobre por referencia a las oportunidades que tienen quienes no lo son, es decir a la desigualdad. Con los cambios tecnológicos y sociales son necesarias nuevas competencias para no ser marginado, excluido. Así, la capacidad de utilizar un teléfono, y el acceso al mismo, por ejemplo, es hoy mucho más necesaria que hace cincuenta años porque ésta es una forma común de comunicación y, por lo tanto, esencial para participar en la vida en comunidad. Así entendida, la lectoescritura, en cierto sentido innecesaria para participar de la vida social en Latinoamérica hace cien años, es hoy una capacidad sin la cual es imposible participar en formas de asociación.

Es claro que a fines del siglo xx es necesario mucho más que saber leer y escribir para participar de la vida social. En este sentido, el que una brecha de siete años de escolaridad separe al 10% de más ingresos en América Latina del 30% con menos marca la condición de exclusión y marginación de estos últimos. Aun cuando los hijos de los pobres hayan logrado niveles de escolaridad superiores a sus padres, lo que interesa para disminuir la pobreza, en su sentido relativo, es que hayan disminuido su distancia en relación con el promedio de la sociedad. Es por ello que en esta presentación haré referencias repetidas no sólo a las condiciones absolutas educativas de los pobres sino, especialmente, a la desigualdad; pues es la desigualdad de oportunidades educativas la que incide en esta dimensión relativa de la pobreza.

Este interés por la desigualdad educativa es importante por los altos niveles de desigualdad social que caracterizan a la región.

América Latina tiene la mayor disparidad de ingresos en el mundo. Una cuarta parte del ingreso nacional lo recibe el 5% de la población, mientras que el 30% más pobre percibe sólo 7.5% del ingreso. En comparación, las cifras respectivas para países desarrollados son: 13% del ingreso para el 5% más rico y 13% para el 30% más pobre; para países en el Sudeste Asiático 16% del ingreso para el 5% más rico y 12% para el 30% más pobre, en el resto de Asia 18% frente a 12.% y, para África, 24% frente a 10%, respectivamente (alce, 1998: 11).

En el resto de esta presentación me detendré brevemente en la consideración de algunos esfuerzos teóricos y conceptuales para estudiar este tema y a los énfasis de políticas educativas a nivel global y regional en relación con la equidad educativa. Discutiré luego el estado de las desigualdades de oportunidades educativas en América Latina, para comentar con mayor detalle algunos aspectos del caso mexicano. Finalmente, formularé algunas conclusiones y preguntas que continúan pendientes en el estudio de estos temas. La evidencia que presentaré incluye tanto análisis propios como de colegas que trabajan sobre estos temas, entre ellos de varios mexicanos con quienes he terminado un libro sobre educación y pobreza.<sup>2</sup>

### **Antecedentes en el estudio de la relación entre educación y desigualdad**

La respuesta a la pregunta de cuál es la relación entre la estratificación social y la oportunidad de que los niños aprendan ha sido de interés en la sociología de la educación al menos desde hace treinta años. Sin embargo, muchas de las formulaciones teóricas sobre esta relación emergieron del estudio de contextos significativamente distintos al de América Latina. Tanto las diversas conceptualizaciones formuladas para el caso de Estados Unidos, en los sesenta y setenta, como las formuladas a partir del estudio de aspectos de la educación en Inglaterra o Francia, en las mismas fechas, descansan sobre experiencias de sistemas donde la universalización del acceso a la educación primaria se había consolidado durante casi un siglo - para el momento de estos escritos- y donde los cambios de políticas más recientes -el caso de Estados Unidos- se referían a acciones para igualar insumos financieros y resultados para grupos económicos y raciales particulares. En la mayoría de los países de América Latina la universalización del acceso a la educación básica es un fenómeno mucho más contemporáneo y las intervenciones de discriminación positiva para igualar el gasto por alumno en distintas escuelas y contextos, así como la discusión de opciones para equiparar resultados en niveles de aprendizaje, representan preocupaciones de apenas la última década.

La preocupación por la influencia de la estratificación social en las oportunidades de aprendizaje se acentúa, en Estados Unidos, hacia la segunda Guerra Mundial. La amenaza representada por la emergencia del fascismo y el comunismo llevan a varios educadores a preguntarse cuáles son las perspectivas de la igualdad de oportunidades sociales, principio básico de las sociedades democráticas, y a concluir que es la igualdad de oportunidades educativas la que puede garantizar esta aspiración.

Es así que James Bryant Conant enlaza dos conceptos que habían sido importantes pero desvinculados en el ideario educativo anterior: el de meritocracia y el de igualdad de oportunidad educativa. Conant argumenta que la igualdad de oportunidades sociales, que no de resultados, requiere que las diferencias en acceso a posiciones de privilegio y a estatus se basen en el mérito de las personas y no, por ejemplo, en privilegios heredados. Para que esta meritocracia sea posible, argumenta, es esencial que exista verdadera igualdad de oportunidades educativas.

En 1942 Alonzo Myers publica un artículo en la revista de *Sociología de Educación* de Estados Unidos titulado "Igualdad de oportunidad educativa", en el cual argumenta que este principio es esencial a una sociedad democrática y analiza las grandes desigualdades en el financiamiento educativo entre Estados y las brechas en los insumos educativos que existían en las escuelas segregadas a las que asistían niños de distintas razas. Este artículo propone también la necesidad de que una organización educativa multinacional se haga cargo de propiciar dicha igualdad en los países del mundo libre al término de la guerra (Myers, 1942).

Con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1945, se reconoce el acceso a la educación como un derecho humano y desde entonces las organizaciones de las Naciones Unidas lo impulsan a través de diversos programas y acciones.<sup>3</sup> Durante la década de los cincuenta y hasta mediados de los setenta la preocupación por la equidad en el acceso y por la igualdad de oportunidades, es central en todos los países del hemisferio.

Durante la administración del presidente Lyndon Johnson en Estados Unidos y como parte de la "Guerra contra la pobreza", se emprenden varias acciones educativas, específicamente la asignación de recursos federales para programas compensatorios, el comienzo del programa de educación inicial *Head Start* y la financiación de otros para permitir el acceso a la universidad a estudiantes de bajos ingresos, lo que refleja la preocupación por la equidad. El Departamento de Educación financia, también, investigaciones que estimulan un debate teórico y conceptual sobre las posibilidades y límites de cambiar los niveles de desigualdad desde lo educativo.

El estudio que realizaron James Coleman, de la Universidad John Hopkins, y sus colegas sobre igualdad de oportunidades educativas a mediados de los sesenta concluye que las variables que representan la condición social de origen de los estudiantes explican una mayor proporción de las diferencias en los resultados que las variables propiamente educativas (US Department of Education, 1966). A su vez éstas influyen en la oportunidad educativa a través de la composición demográfica de las escuelas y del grupo de compañeros. Es este estudio el que da pie a muchos cuestionamientos sobre el poder de la escuela frente a otras instituciones de la sociedad como la familia, para dar oportunidades a los hijos de los pobres y para influir en la estructura social.

Simultáneamente a la realización del estudio de Coleman y sus colegas, Blau y Duncan (1967) llevan a cabo otro en el que concluyen que la educación tiene un papel instrumental en la reproducción de oportunidades sociales, la condición social influye en el tipo de oportunidades educativas y son éstas las que determinan las posibilidades de empleo y la posición social de las personas.

A pocos años de la publicación de los trabajos de Coleman y de Blau y Duncan, Christopher Jencks y varios colegas inician un seminario en la Universidad de Harvard para estudiar la relación entre educación y desigualdad. Publican un libro, titulado *Inequality*, en 1972 en el que concluyen que la educación no tiene la posibilidad de cambiar las oportunidades de vida de las personas, su estatus, clase social o ingreso y proponen otro tipo de medidas necesarias para reducir la desigualdad directamente, incluyendo transferencias de recursos y la creación de una red de seguridad de ingresos mínimos para todos (*safety net*) (Jencks, 1972). Hacia las mismas fechas Bowles y Gintis (1970), desde una perspectiva de análisis marxista, argumentan que en un sistema capitalista de producción, la educación puede jugar sólo un papel de reproducción, y de legitimación de la estructura social. Para Bowles las escuelas emergen en Estados Unidos no en búsqueda de la igualdad sino para servir las necesidades de los capitalistas de una fuerza de trabajo disciplinada y productiva y para facilitar el control social y, con ello, la estabilidad política.

Bernstein, Bourdieu y Passeron, por su parte, postulan en Europa que la educación sirve a una función de reproducción cultural de las relaciones de clase (Bernstein, 1971; Bourdieu y Passeron, 1977).

Culminan los años setenta con un creciente escepticismo sobre el poder de la educación para cambiar la estructura social y con numerosas preguntas sobre los nuevos problemas, particularmente de calidad, planteados por la significativa expansión experimentada por los sistemas educativos durante las tres décadas anteriores. El libro de Philip Coombs (1985) *La crisis mundial de la educación* cristaliza bien estos argumentos y propone esencialmente el agotamiento de un modelo que buscaba la expansión en el acceso. En América Latina estos planteamientos coinciden con la percepción de que se ha agotado también el modelo económico, basado en el desarrollo industrial a partir de la sustitución de importaciones que habían formulado Prebisch y en la CEPAL los años cincuenta y que proporcionó un marco de referencia que exigía las inversiones

y expansión en educación como una forma de aumentar la productividad de la mano de obra y de crear un mercado interno.

La crisis de la deuda externa que caracteriza a los ochenta origina una ruptura conceptual que trae consigo nuevas prioridades educativas. Se, inician, en todo el mundo, procesos de integración de las economías en un solo mercado global. Esto corresponde a una nueva visión ideológica que privilegia como objetivos la competitividad y la eficiencia y que desconfía como instrumento de la intervención del Estado. El nuevo consenso de Washington que se forma en las instituciones de financiamiento multilateral a comienzos de los ochenta propone que la salida a la crisis de endeudamiento consiste en la reestructuración de las economías de los países del mundo, para facilitar su integración en una mundial. Es más prioritaria en esta era de ajuste la reducción del gasto público y del Estado que la educación. En lo educativo, además, comienza a imperar la competitividad y la eficiencia como objetivos, y la preocupación por la equidad pasa a ocupar un lugar secundario. En Estados Unidos, por ejemplo, la publicación del informe *Una nación en peligro (A Nation at Risk)*, en 1983, argumenta que la crisis del sistema educativo en sus bajos niveles de calidad amenaza la competitividad futura de este país en una economía cada vez más global.

La crisis del financiamiento de la educación de los años ochenta en América Latina tiene también su impacto en las comunidades de investigación, son estos años en los que el trabajo de investigación educativa se hace difícil y no es de extrañar que unido a estas dificultades y a las nuevas prioridades que propone el modelo globalizador, la producción intelectual alrededor de la relación entre educación, pobreza y la desigualdad sea, en comparación con la década anterior, relativamente escasa.

Este cambio de paradigma no se da sin debate, en particular alrededor de la medida en que estas reorientaciones afectarían la incidencia de la pobreza en el mundo. Pasa casi una década, sin embargo, hasta que el consenso de Washington empieza a incorporar la necesidad de añadir a la agenda de reforma económica las modificaciones de segunda generación, que incluyen la provisión de servicios sociales. No existe sobre estas últimas el mismo consenso que sobre las reformas económicas y, en más de un sentido, hay una verdadera discontinuidad lógica entre el análisis que trae de nuevo la educación al centro del debate sobre el desarrollo y las recomendaciones que se formulan para reformar la educación.

Así, por ejemplo, en varios informes del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial se habla de la educación como necesaria y crítica para atender la pobreza y la desigualdad, pero se proponen como intervención medidas orientadas a mejorar la eficiencia del gasto -reorientación del gasto hacia la educación primaria- y re-estructuraciones administrativas -descentralización, privatización y aumento de la participación de la comunidad en la gestión escolar- sin explicar de qué modo estas medidas han de mejorar la igualdad de oportunidades. Ausentes de estas recomendaciones están políticas y programas específicos para contrarrestar las formas en que el sistema educativo brinda desiguales oportunidades educativas a niños de distinto origen social (Banco Mundial, 1996; BID, 1996).

Son organizaciones de Naciones Unidas Como CEPAL, UNESCO y UNICEF las que expresan repetidamente voces disonantes con el emergente consenso de Washington sobre los costos sociales del ajuste e importancia de atender a la pobreza. La CEPAL trae en repetidas ocasiones el tema del aumento de la pobreza durante la década de los ochenta y en colaboración con UNESCO publica el libro Educación y conocimiento, en el que propone que la primera es necesaria para la transformación productiva de la región y para el aumento de la equidad. Es muy importante que la CEPAL se haya atrevido a señalar la necesidad de preservar la ciudadanía, junto con la competitividad, a comienzos de la década, y que haya destacado la importancia de la equidad en la provisión educativa con fines de preservar la ciudadanía democrática. No es de extrañar, sin embargo, que en pleno auge del modelo neoliberal" esta propuesta de preservar la equidad como objetivo estratégico, junto con la competitividad económica, no se traduzca en proposiciones operativas concretas.

El énfasis de las políticas para poner en marcha esta estrategia se mantiene en la búsqueda por mejorar la eficiencia y la competitividad

y -con excepción de la proposición de aspirar a la universalización de los códigos de la modernidad- las siete estrategias de este documento se centran en superar el aislamiento de los sistemas educativos de la sociedad y de la economía, establecer mecanismos de evaluación de resultados, mejorar la calidad y la eficiencia así como modernizar la gestión (CEPAL, 1992).

Al término de la década perdida -y ante el fracaso de los experimentos iniciados en 1980 para reducir significativamente los niveles de pobreza en el mundo y el aparente aumento de los niveles de desigualdad asociada con mayores niveles de prosperidad global- regresa la preocupación por la pobreza a ocupar la atención de la comunidad internacional y de los investigadores. El programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe de bien estar humano hace llamados cada vez más fuertes sobre la prioridad de este tema, la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague, en 1995, se enfoca en el tema de la pobreza y de la exclusión, el próximo informe de desarrollo económico del Banco Mundial será sobre pobreza y el último de desarrollo social del Bir) fue sobre desigualdad.

En algunos casos, esta creciente preocupación por la pobreza y la desigualdad llevan a ocuparse de la educación. Varios gobiernos en América Latina inician, durante esta década, programas que aspiran a mejorar las oportunidades educativas de los hijos de los pobres. La declaración de la Cumbre de Presidentes de Santiago del año pasado se centra en la importancia de apoyar reformas educativas y hace explícito el vínculo entre las mismas y la aspiración de reducir la pobreza. En cierto sentido se podría concluir que la preocupación por la equidad educativa, abandonada durante los ochenta, ha regresado al lugar que tenía en los años sesenta y setenta. Esta apreciación, sin embargo, puede ser ilusoria, no es aún claro que la igualdad de oportunidades educativas sea una aspiración colectiva -por encima de otras- de las sociedades latinoamericanas y que haya un mínimo de consenso social sobre cómo lograr esta aspiración, a qué costo y quién debe pagar.

Buena parte de las iniciativas de reforma que aspiran a la discriminación positiva están financiadas con préstamos externos, es decir, serán pagados por los niños que hoy asisten a la escuela. En sí mismo ello obliga a preguntarse por su sustentabilidad. Dadas las perspectivas de poco crecimiento económico en la región y la recurrencia de inestabilidad y crisis financieras, es razonable preguntarse si los esfuerzos para financiar estas acciones podrán ser sostenidos. Es de esperar un creciente debate sobre los méritos de los mismos y con ello la reaparición de los argumentos de los años ochenta, cuando la crisis de endeudamiento obligó a cortar el gasto público a toda costa, cuestionando la eficiencia del educativo, buscando mejorar la eficacia administrativa, planteando que el problema no es de recursos sino de utilización de los mismos. Esto hace que sea necesario, urgente, el estudio sistemático de las condiciones que afectan las oportunidades de aprendizaje de los hijos de los pobres, la evaluación de los programas en curso y la discusión de las relaciones entre educación y desigualdad en América Latina.

### ***Educación y desigualdad en América Latina***

Dado que la mayor parte de la desigualdad en América Latina proviene de la disparidad en los ingresos, reducirla requerirá estrechar las brechas entre los más pobres y los que no lo son. Estas brechas reflejan, sobre todo, las distintas características educativas de los trabajadores en diversos grupos de ingreso. Un análisis de las diferencias de ingreso asociadas con niveles educativos, edad, género, lugar de residencia (urbano vs. rural), tipo de empleo y sector económico, encontró que las mayores diferencias en América Latina se relacionan con niveles educativos. En promedio, un graduado de escuela primaria gana 50% más que una persona que nunca ha ido a la escuela; uno de secundaria gana 120% más y un universitario 200% más (BID, 1998: 39). Esta brecha varía por país, lo cual refleja la estructura educacional de la población y el *premium* que el mercado laboral coloca en distintos niveles de escolaridad.

Hay varios mecanismos por los cuales la desigualdad puede transmitirse de una generación a la siguiente, incluyen el tamaño y composición de la familia, la disponibilidad y utilización de recursos en el hogar que apoyan la salud y el desarrollo cognitivo, el soporte que los hogares pueden brindar a actividades escolares tales como el tiempo que los niños y sus padres dedican a la escuela y las tareas. Uno de los mejores predictores del grado de logro educativo en América Latina es el nivel de educación de los padres. El promedio de escolaridad logrado por los jóvenes de 15 años está directamente relacionado con el nivel educativo de sus madres. En promedio, hay un aumento de un año de escolaridad entre los niños cuyas madres tienen 0-3 años de escolaridad y aquéllos cuyas madres tienen 4-6 de escolaridad, y otro año de diferencia entre éstos y aquéllos cuyas madres tienen 7-12 años de escolaridad. Estas cifras son promedios para 14 países de la región (BID, 1998: 73) y son consistentes con resultados encontrados por Behrman (1997) y Behrman y Knowles (1997). Promover la igualdad de oportunidades educativas requiere contrarrestar los mecanismos que subyacen a esta transmisión inter-generacional de desigualdad en el logro educativo.

En síntesis, la educación es un camino potencialmente prometedor para ofrecer movilidad social y un eslabón importante en la reproducción de la desigualdad. Existe un creciente consenso en América Latina sobre la importancia de la educación para reducir la pobreza. Los jefes de Estado de las Américas acordaron, en marzo de 1998, que la educación sería una prioridad para la reducción de la pobreza (OAS, 1998). Durante los últimos años, varios países de la región han iniciado reformas educativas orientadas a mejorar la calidad y equidad, entre ellos Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay. La mayoría de los países de la región ha aumentado la inversión en educación significativamente durante los años noventa, para recuperar la caída del gasto durante la década anterior (CEPAL, 1999).

Sin embargo, aumentar el gasto educativo solamente es insuficiente para promover la oportunidad educativa de los más pobres. Necesitamos entender los procesos que limitan las posibilidades de aprendizaje de los niños cuyas familias tienen bajos ingresos y estudiar cuidadosamente la evidencia sobre el impacto de intervenciones existentes y nuevas, de forma que recursos adicionales puedan, de hecho, traducirse en mayores oportunidades educativas.

Hay importantes y significativas diferencias entre los perfiles educativos de los pobres y los no-pobres. En promedio, los jefes de hogar del decil superior de ingresos han aprobado 11.3 años de escolaridad, equivalente a completar la secundaria, esto son siete años más que el nivel educativo de los jefes de hogar del 30% más pobre que, en promedio, no han completado siquiera una educación primaria. Las brechas educativas entre ricos y pobres son mayores en los países con mayor desigualdad de ingreso (más de ocho años en Brasil, México, El Salvador y Panamá) y menores en aquéllos con menos desigualdad (Uruguay, Perú y Venezuela) (*ibid*). Dado que las tasas de retorno a la educación superior están aumentando a medida que las economías latinoamericanas se integran a la economía mundial, esto llevará a aumentos en la desigualdad de ingresos. Desde la perspectiva de reducirla es necesario estrechar las brechas educativas entre los pobres y los no-pobres en la región.

El cuadro 1 muestra que las personas que viven en zonas rurales, donde proporcionalmente hay mayoría de pobres, tienen niveles educativos significativamente inferiores que quienes viven en zonas urbanas donde los grupos de menos ingresos tienen significativamente menores niveles de escolaridad. En Brasil, por ejemplo, el 25% más pobre en las zonas urbanas ha completado menos de cuatro grados de primaria, comparado con diez grados para el 25% con más ingresos. En Chile la brecha entre estos grupos es de cinco años, en El Salvador de siete y en Uruguay de cinco. En la mayoría de los países de la región en las zonas urbanas el promedio educativo del 25% más rico está alrededor de haber culminado el nivel de educación secundario (doce años de escolaridad).

**Cuadro 1**

**Años de escolaridad promedio aprobados por nivel de ingreso para la población de 25 a 59 años de edad**

País	Año	Áreas urbanas				Áreas rurales			
		Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
Brasil	1996	3.9	5.4	7.1	10.3	1.7	2.5	3.2	5.4
Colombia	1997	6.1	7.3	9	11.9	3.3	4	4.3	6.5
Costa Rica	1997	7.3	7.9	9.6	12.2	5.1	5.7	6.3	8.1
Chile	1996	8.2	9.5	10.8	13.1	5.5	6.1	6.2	7.7
El Salvador	1997	4.6	6.5	8.4	11.9	2	2.4	3	4.3
Honduras	1997	4.6	6.1	7.5	10.5	2.4	2.7	3.4	5.3
Nicaragua	1997	6	6.9	8	11				
Panamá	1997	7.5	8.8	11	13.6	5	5.8	7	9.6
Paraguay	1996	6.2	7.6	9.4	12.1				
Rep. Dom.	1997	6.4	7.4	9.5	10.4	3.3	4.4	5	6.1
Uruguay	1997	6.9	8.2	9.5	11.9				
Venezuela	1997	6.3	7.5	8.5	10.				

Los grupos indígenas sufren desproporcionadamente de exclusión educativa. En las áreas urbanas en Bolivia, por ejemplo, el nivel de escolaridad promedio de los no-indígenas es de 9.7 años; para los indígenas que hablan español el promedio es de 6.5 años y para los indígenas monolingües es 0.4 años. Entre los pobres sólo 3.5% de los no-indígenas no han ido nunca a la escuela pero para los indígenas que hablan español el porcentaje aumenta a 12.9% y entre los que no hablan español asciende a 81 % (Wood y Patrinos, 1994: 62-63).

En Guatemala 60% de los indígenas no han ido nunca a la escuela, comparado con 25% para el resto de la población. Sólo 35% de los indígenas han tenido alguna educación primaria, comparado con 55% para el resto de la población. Sólo 57% de los niños indígenas entre 10-12 años asisten a la escuela, comparado con 75% para los no-indígenas (Steele, 1994: 108-111).

En México, quienes viven en municipios predominantemente indígenas tienen niveles educativos mas bajos. El porcentaje de hombres analfabetas es tres veces más alto en municipios donde 40% de la población es indígena que en otros donde menos del 10% lo son (43% vs. 10%) (Panagides, 1994: 141). En Perú el nivel de escolaridad promedio de los indígenas es seis años comparado con ocho para los no-indígenas (Macisaac, 1994: 178).

Las brechas que se observan en el perfil educativo de los diferentes grupos de ingreso definen esencialmente dos tipos de población en cada país, 25% de la que tiene más ingresos en zonas urbanas posee el doble de escolaridad que el 25% con menos ingresos en las mismas ciudades. Estas diferencias definen no sólo distintos niveles de competencia en destrezas básicas de lectura y cálculo sino dos cosmovisiones, dos subculturas. Por ejemplo, en América Latina, en general no hay un énfasis serio en enseñanza de la ciencia en la escuela primaria, la mayor parte ocurre a nivel secundario. Por lo tanto, la comprensión de cómo explicar fenómenos sociales y naturales cambia significativamente a medida que un graduado de primaria avanza en la secundaria.

La organización del currículum de primaria y secundaria también difiere, durante la mayor parte de la primaria la enseñanza en cada grado está a cargo de una maestra, mientras que a nivel secundario el currículum está dividido en áreas de conocimiento y asignaturas a cargo de profesores especializados. La experiencia de completar el nivel secundario de instrucción permite desarrollar visiones más modernas sobre procesos naturales y sociales, cómo entender relaciones

de causa-efecto o cómo negociar autonomía en organizaciones burocráticas grandes -como los bachilleratos. Estas dos sub-poblaciones con niveles educativos diferenciados son el producto de un sistema educativo que reproduce una estructura social desigual. Ellas deberán enfrentar luego el desafío de desarrollar un lenguaje común y de organizarse en acción colectiva para construir un futuro compartido.

Las destrezas que tiene cada persona se relacionan estrechamente con la probabilidad de estar empleado y con el ingreso que pueden generar y también, aunque de forma imperfecta, con el nivel de logro escolar. En ausencia de formas más directas de evaluar estas destrezas, los niveles de escolaridad son buenas aproximaciones al de educación. De este modo la educación influye en la posición de cada persona en el continuo de la distribución de ingresos de cada sociedad. Sin embargo, la relación entre educación y desempleo no es lineal, en algunos países, que han experimentado tasas de crecimiento económicos negativos o muy bajos, no hay diferencia en el porcentaje de desempleados por nivel de educación (Bolivia, Ecuador, México, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela). En otros países hay importantes diferencias, la mayor es para quienes han completado la secundaria, que tienen la mitad de la probabilidad de estar desempleados que todos los demás grupos en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay (CEPAL, 1992: 271-272 cuadro 15). La relación entre educación e ingresos refleja el dinamismo de la economía, con más oportunidades a medida que crece, dependiendo también del tipo de destrezas necesarias para los nuevos trabajos que se crean y por la relativa escasez en la oferta de trabajadores educados. Los mayores ingresos se asocian con los mejores niveles educativos y, como se mencionó antes, las tasas de retorno a la educación superior están aumentando.

Las mayores barreras educativas para los grupos más jóvenes están en la culminación de la educación secundaria y superior. El cuadro 2 muestra la relación entre desigualdades de ingreso y educativas entre quienes tienen 20-25 años, el grupo más joven más allá de la edad esperada de graduación de secundaria y, por lo tanto, quienes han tenido más posibilidad de beneficiarse de esfuerzos recientes para expandir la oportunidad educativa. El cuadro muestra que los grupos de menores ingresos tienen menos probabilidad de haber culminado la educación primaria y secundaria que sus contrapartes de mayores ingresos. Para el nivel de educación primaria, la mayoría de quienes están en el decil superior de ingresos han culminado este nivel. Existe una gran variación entre los países en la región en el porcentaje de los pobres que han completado la educación primaria. Sólo hay seis países donde al menos 80% entre el 40% con menores ingresos han completado la educación primaria. La brecha educativa (definida como el porcentaje de aumento en la probabilidad de haber culminado la educación primaria en el decil superior de ingresos relativa a los cuatro deciles inferiores de ingreso) varía de 10% (en Argentina, Bolivia y Uruguay) a 400%, en El Salvador. En México esta brecha es de 50 por ciento.

Cuadro 2

Tasas de culminación de la educación primaria y secundaria por nivel de ingreso

País	40% más	10% más	Razón 10%/40% pobre rico	Decil1	2	3	4	5	6	7	8	9	Decil10	Tot
<b>Tasas de culminación de educación primaria entre jóvenes de 20-25 años por nivel de ingreso</b>														
Argentina	92	100	1.1	83	94	92	99	96	98	10	99	99	100	97
Bolivia	88	94	1.1	84	89	90	87	94	94	93	94	95	94	92
Brasil	30	95	3.2	19	24	33	43	48	57	67	76	85	95	57
Chile	76	96	1.3	67	75	77	84	85	89	91	94	95	96	86
Costa Rica	72	99	1.4	64	69	78	77	81	84	92	95	95	99	86
Ecuador	82	98	1.2	76	85	81	85	83	89	92	93	94	98	88
El Salvador	20	85	4.2	17	17	22	25	34	37	52	63	75	85	47
Honduras	44	87	2.0	39	48	41	46	53	58	71	76	87	87	64
México	63	92	1.5	52	66	65	70	84	87	91	93	95	92	83
Nicaragua	40	90	2.3	31	31	44	53	57	62	53	75	82	90	60
Panamá	84	99	1.2	75	82	89	89	93	95	96	97	98	99	92
Paraguay	56	93	1.7	49	62	51	60	64	72	75	85	90	93	74
Perú	58	95	1.6	53	52	56	71	75	78	85	90	91	95	78
Uruguay	92	99	1.1	88	94	92	95	97	98	99	98	99	99	96
Venezuela	78	97	1.2	76	79	79	79	89	91	91	94	96	97	88

Cuadro 2

(continuación)

País	40% más	10% más	Razón 10%/40% Pobre rico	Decil1	2	3	4	5	6	7	8	9	Decil10	Tot
<b>Tasas de culminación de secundaria para jóvenes de 20-25 años por niveles de ingreso</b>														
Argentina	22	92	4.2	13	17	27	31	42	51	54	65	68	92	50
Bolivia	52	83	1.6	51	48	55	52	59	60	60	64	65	83	61
Brasil	5	73	14.6	2	3	6	9	12	16	22	32	46	73	21
Chile	33	83	2.5	23	31	35	44	50	56	65	74	80	83	50
Costa Rica	11	70	6.2	10	10	11	14	13	18	29	42	44	70	30
Ecuador	19	73	3.8	14	15	18	29	26	33	40	46	49	73	30
El Salvador	8	69	8.4	8	6	10	9	14	15	27	35	47	69	21
Honduras	3	50	15.4	2	3	4	4	9	11	15	23	35	50	11
México	10	70	6.8	4	9	12	16	18	26	32	39	53	70	30
Nicaragua	5	43	8.2	3	2	8	8	16	14	15	22	25	43	11
Panamá	23	84	3.7	11	16	30	33	41	47	57	66	72	84	49
Paraguay	3	62	24.8	0	2	3	5	4	11	20	34	41	62	21
Perú	37	87	2.3	33	32	36	48	51	60	65	75	82	87	61
Uruguay	24	72	3.0	16	21	24	35	35	43	46	51	63	72	41
Venezuela	21	74	3.6	15	17	26	24	31	32	44	48	53	74	41

Fuente: Encuesta de Hogares alrededor de 1995, reportado sic, 1998: 28. Datos para Argentina se refieren solo el Gran Buenos Aires. Datos para Bolivia y Uruguay son sólo para áreas urbanas.

A nivel de educación secundaria hay una mayor brecha educativa entre ricos y pobres, que varía de 60% (en las zonas urbanas de Bolivia donde el porcentaje de los jóvenes de 20-25 años en el decil superior de ingresos que han completado la secundaria es 60% mayor que el porcentaje que han culminado este nivel educativo entre el 40% de la población más pobre) a 2.400%. En la mayoría de los países la probabilidad de que el decil superior haya completado la educación superior es varias veces mayor que la probabilidad de que el 40% más pobre lo haya hecho. Las mayores brechas están en Brasil, Honduras y Paraguay, donde el porcentaje de estudiantes más ricos (10% con más ingresos) que han completado la secundaria es diez veces superior a la cifra respectiva para el 40% más pobre. En México esta brecha es siete veces superior para el 10% más rico.

Dado que las brechas entre ricos y pobres son mayores a nivel de acceso a la educación secundaria, y más aún en primaria, concluyo que, actualmente, son estos niveles los que representan la clave para la reproducción social de la desigualdad. Sin embargo, nuestra comprensión de las consecuencias sociales de la desigualdad educativa debe incluir tanto los factores que se relacionan con la movilidad social, como aquéllos de la exclusión social, que son diferentes aunque complementarios y que se refuerzan recíprocamente. La movilidad social más significativa para un individuo se asocia a culminar el mayor nivel educativo. Dado que la mayoría de las personas ya han completado la educación primaria, hay poca movilidad social asociada con el término de este nivel y, en muchos países, esto no tiene ningún efecto en la probabilidad de estar empleado. Sin embargo, quienes no han completado este nivel, tienen más probabilidad de estar severamente excluidos de oportunidades de participar en forma significativa en mercados laborales, sociales o políticos.

En síntesis, en cada país latinoamericano es posible encontrar dos realidades educativas: entre 30 y 40% de la población con muy bajos niveles, que han completado en ocasiones apenas un segundo grado de primaria y 20% con niveles educativos dos y tres veces superiores. Es esta desigualdad en el logro educativo la que está en la base de los altos niveles que tiene la región y la que explica que para los pobres será más difícil que para el resto de la población beneficiarse de las oportunidades generadas por el crecimiento económico mientras no tengan las posibilidades de aumentar sus niveles de escolaridad. La mayor parte de la desigualdad de ingreso en América Latina resulta de las brechas entre el 10% con más ingresos y el resto de la población, este grupo percibe, en promedio, 160% más que el siguiente 10% (novenio decil); en

Estados Unidos, en cambio, la brecha en ingresos entre estos grupos es de 60% (*BID*, 1998: 2). Lo que diferencia más claramente a este grupo del resto de la población son sus niveles de escolaridad.

Los sistemas educativos de todos los países de América Latina se han expandido significativamente durante los últimos cincuenta años. Se han construido nuevas escuelas y se han contratado muchos maestros adicionales. Las Constituciones de todos los países de la región establecen que la educación es un derecho de cada ciudadano, la mayoría de los niños, incluidos los hijos de los pobres, se matriculan en primer grado. ¿Dónde está entonces el problema? ¿Cómo explicar la paradoja de que a pesar de iguales oportunidades existan desiguales resultados en los perfiles educativos de los distintos grupos de ingresos? Si todos los niños tienen las mismas oportunidades de entrar a la escuela, ¿por qué la educación de los padres es un predictor significativo del logro educativo final? La respuesta está en comprender el concepto de oportunidad educativa como el ascenso entre varios niveles de posibilidad que incluyen el acceso, la calidad de los procesos pedagógicos y los aprendizajes efectivos.<sup>5</sup> La simplificación de reducir la oportunidad educativa sólo al primer nivel está en la base de la paradoja de que la región haya logrado un acceso casi universal al primer grado de primaria pero que persistan las diferencias en el logro educativo de distintos grupos de ingreso.

La mayoría de los niños se matriculan en el primer grado de la escuela y permanecen en ella varios años. Debido a las altas tasas de repetición, que afectan desproporcionadamente a quienes viven en zonas rurales y a los más pobres de zonas urbanas, sólo los niños de los hogares de

mayores ingresos completan la educación primaria en el tiempo esperado y acceden a la secundaria en la edad prevista.

Es fundamental entender por qué desertan los niños pobres de la primaria a tan altas tasas para comprender cómo expandir la oportunidad educativa en la región. Sabemos que la mayoría de los niños no desertan después de haber completado uno o dos años en la escuela, la mayor parte de los que lo hacen es luego de estar matriculado varios años, particularmente, si repiten grado (OAS, 1996). El cuadro 3 muestra que hay casi acceso universal al primer grado para todos los grupos de ingreso en áreas urbanas, son pocos los países en los que los niños de zonas rurales aún no se matriculan en el primer grado.

Cuadro 3

*Niños matriculados en la escuela a la edad de 8 o 9 años, dos años después de la edad oficial de ingreso a la primaria en zonas urbanas y rurales y por quintil de ingreso en zonas urbanas*

país	Año	Urbano	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	1997	98.9	...	98.2	100	100	100
Brasil	1996	95.5	88.5	92.2	96.8	98.6	99.4
Chile	1996	99.7	99.5	99.6	99.7	99.8	100
Colombia	1997	95.1	91.1	91.6	97.3	97.6	97.8
Costa Rica	1997	97.8	96.8	96.9	97.8	100	100
Ecuador	1997	98.5	...	98.8	99.3	96.7	98
Honduras	1997	94	89.6	90.4	95.3	95.2	95.9
México	1994	98.3	97.1	95.9	99.7	100	100
Panamá	1997	99.3	98.8	99.3	98.5	100	100
Paraguay	1995	98	...	93.3	100	100	100
Uruguay	1997	98.8	...	98.8	98.3	100	100
Venezuela	1995	97.1	95.9	95.5	96.5	99.8	99.4

Fuente: CEPALL, 1999: 174-175.

A pesar del hecho de que la mayoría de los niños se matriculan en la escuela a la edad esperada, la mayor proporción de repetidores entre los hijos de los pobres les lleva a desertar antes de completarla o a ingresar a la secundaria a una edad muy superior a la esperada, cuando hay mayor competencia por su atención y tiempo de parte de otras actividades, lo que hace menos probable que tengan éxito completando este ciclo. El cuadro 4 muestra cómo los niños rurales y pobres en zonas urbanas tienen mucho mayor probabilidad de tener extra-edad, es decir, de ser mayores que la edad esperada para el nivel en el que están estudiando, por uno o dos años. En Brasil, por ejemplo, la mitad de los niños en áreas rurales y uno de cada cinco en urbanas -la mayoría en el 40% de los hogares más pobres- son extra-edad, lo que probablemente supone que están repitiendo grado. La mitad de los niños en el 25% en zonas urbanas están repitiendo grado. En Chile uno de cada cinco niños en zonas rurales y el 15% de los más pobres en las urbanas tiene extra-edad, comparado con 4% entre el 25% de niños urbanos con más ingresos.

**Cuadro 4**

**Estimados de repetición de grado en zonas urbanas y rurales y por quintiles de ingreso en zonas urbanas (niños matriculados en la escuela a la edad de 9 o 10 años que no han aprobado al menos dos grados)**

País	Año	Urbano	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Brasil	1996	25.6	52,9	43.5	20.5	9.4	4.7
Chile	1996	10.1	19,5	13.8	8.7	9.7	4.2
Colombia	1997	14.3	40.5	21.2	14.1	4.1	6.8
Costa Rica	1997	20.1	20.6	29.6	19.8	12.2	3
Ecuador	1997	7.2	...	12.7	4.9	4.1	0.3
Honduras	1997	10.9	24.8	19	8.3	6.9	3.4
Panamá	1997	6.9	18.3	11.5	3.2	2.4	1.3
Paraguay	1995	10.2	16,9	17.1	7.5	7.4	3.1
Uruguay	1997	8.4	...	14.8	5.5	0.7	0
Venezuela	1995	11	20.9	15.9	8.3	9.1	2.2

Fuente: CEPAL, 1999: 176,177.

Como resultado de las diferentes tasas a las que los niños de distinto nivel socioeconómico progresan en la escalera educativa, a la edad de 14 o 15 años, es decir ocho después de la matrícula en primero de primaria, se han definido los contornos básicos de los perfiles educativos que caracterizan a los distintos grupos educativos y que fueron discutidos anteriormente, como puede verse en el cuadro 5.

**Cuadro 5**

**Porcentaje de niños que han completado seis grados de instrucción primaria a la edad de 14 o 15 años**

País	Año	Urbano	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	1997	92.3	...	82.1	94.7	95.5	100
Brasil	1996	55.9	23.7	32.6	53.8	73.2	87.4
Chile	1996	92.1	78.8	85.6	95.1	97.1	98
Colombia	1997	75.8	41	65.3	75.8	85.5	87.8
Costa Rica	1997	85.9	70.8	76,9	86	95.4	95.7
Ecuador	1997	89	...	84.2	91	92.6	95.8
Honduras	1997	77.4	54.6	66.6	77.4	79,8	91
México	1994	90.1	67.5	83.7	93	94.3	99.6
Panamá	1997	92	82.6	87.8	94	95	97.7
Paraguay	1995	82.3	...	76.7	80.7	88.4	90.2
Uruguay	1997	92.3		87,3	94.5	95.7	100
Venezuela	1995	84.9	58.4	75.5	88.1	91	92.3

Fuente: CEFWL, 1999:180, 181.

En Brasil, un niño en zonas urbanas tiene dos veces más probabilidad de culminar la primaria a esta edad que uno de zonas rurales. Un niño que vive en ciudades en el 25% de más ingresos tiene dos veces y media más probabilidad de haber completado sexto grado que uno en el 25% más pobre. En México, todos los niños en el 25% de más ingresos en zonas urbanas han completado este nivel, comparado con 84% en el 25% urbano de menos ingresos y con 68% en zonas rurales. En todos los países hay diferencias sesgadas contra los niños de menores ingresos. Son mayores en Brasil y Honduras en zonas urbanas y para las diferencias entre urbanas y rurales también en México y Venezuela. Estudiar los factores que explican la variación que se observa entre países permitirá formular intervenciones de política que tomen en cuenta el papel mediador de condiciones contextuales en la determinación de resultados educativos.

Las diferencias en oportunidades educativas entre grupos de ingreso son mayores mientras menor es el nivel global de acceso a ese nivel o grado particular. Las tasas de matrícula son menores a niveles de educación secundaria y superior. En secundaria 36% de quienes tienen edades entre 12 y 17 están matriculados. Debido a las altas tasas de repetición, sin embargo, un 27% adicional de quienes están en este grupo de edad, continúan matriculados en educación primaria (OAS, 1996: 15). Uno de cada tres niños en este grupo de edad no está matriculado. La mayoría de los niños en el 30% más pobre de la población no tiene acceso a educación secundaria. El cuadro 6 resume las diferencias en la participación de los pobres y los no-pobres en matrícula en preescolar, primaria y secundaria en varios países de la región.

#### Cuadro 6

##### Tasas brutas de matrícula por nivel y grupo de ingreso cerca de 1995

Quintil	Preescolar			Primaria			Secundaria		
	Q1	1 y 2	3,4,5	Q1	1 y 2	3,4,5	Q1	1 y 2	3,4,5
Brasil	51.6	57.2	77.8	83.3	86.8	96.7	53.9	57.2	77.9
Costa Rica	2.4	2.1	12.6	79.4	81.4	90.8	63.3	63.6	79.4
Chile	26.5	26.6	42.7	95.4	96.3	98.1	77.3	77.9	87.3
Ecuador	19.2	23.0	37.0	89.1	90.9	96.3	57.9	62.5	80.8
El Salvador	32.3	34.6	58.8	75.0	79.9	90.0	39.6	43.3	60.4
Honduras	31.7	30.5	34.1	86.9	87.6	93.5	50.5	45.9	64.7
Nicaragua	7.7	11.0	40.0	51.7	59.9	87.3	35.2	41.4	76.5
Perú	49.7	51.9	66.2	93.6	94.7	98.0	82.0	83.5	88.5

Fuente: Winkler, 1999. Basado en encuestas a hogares.

Las desigualdades sociales en participación educacional y el consecuente logro educativo se magnifican en los niveles superiores del sistema. A la edad de 21 años hay una diferencia significativa en cuanto a jóvenes de distintos grupos de ingreso que están estudiando. Para el 30% más pobre menos de uno de cada cinco está estudiando, para el 10% más rico más de uno de cada dos está matriculado en la escuela. A esta edad la brecha educativa entre estos dos grupos de ingreso es entre cuatro y cinco años en México, Panamá, Chile y Costa Rica y más de seis años en Brasil, Paraguay y El Salvador. En Perú y Venezuela es la menor, de unos dos años (BID, 1998). Es la posibilidad de completar los niveles secundarios y superior la que ofrece las mayores oportunidades de movilidad social, aun cuando no completar la educación primaria lleva a la mayor exclusión social.

La estratificación social en el acceso a la educación superior se confirma en el desproporcionadamente menor número de estudiantes de hogares de bajos ingresos que van a la universidad, más aún donde hay una mayor brecha educativa entre ricos y pobres, entre los más jóvenes. En El Salvador, por ejemplo, uno de los países con una gran brecha en el nivel de logro educativo del decil de más ingresos frente al 30% más pobre (seis grados de diferencia), sólo 2% de los estudiantes universitarios proviene del 20% más pobre de las familias, y sólo 7% proviene del 40% más pobre. En comparación, 57% de los estudiantes universitarios proviene del 20% con mayores ingresos (Reimers, 1995: 72). En Venezuela -uno de los países con menor brecha en el perfil educativo entre estos dos grupos de ingreso (dos años de escolaridad)- sólo 7% de los estudiantes universitarios proviene del 20% de las familias más pobres, y sólo 16% es del 40% de las familias más pobres. En comparación, 43% de los estudiantes universitarios proviene del 20% de las familias con mayores ingresos (República de Venezuela, 1995).

En Brasil y México los jóvenes de 18-24 años apuntados en la escuela que provienen del 20% más pobre son menos del 3% de la matrícula universitaria, y menos de 7% procede del 40% más pobre. En Perú, uno de los países con mayor proporción de estudiantes universitarios de hogares pobres, sólo 10% de ellos proviene del 40% de los hogares más pobres (Winkler, 2000).

Comprender cómo avanzan las oportunidades educativas para los grupos más pobres requiere contestar tres preguntas: ¿por qué hay niños que nunca se matriculan? ¿Por qué algunos de quienes se matriculan logran completar menos grados que el número de años que dedican a la escuela? Y, ¿por qué algunos niños desertan antes de completar el ciclo?

Una razón por la que aún hay niños para quienes no se ha logrado ni siquiera el nivel más básico de oportunidad educativa -aquellos que nunca se matriculan- es porque el desarrollo del sistema educativo ha respondido fundamentalmente a la demanda social. Las posibilidades se han desarrollado allí donde la demanda social es mayor. Esto explica que la tasa de crecimiento anual en la matrícula de educación superior desde 1960 haya promediado, anualmente, 9%, para secundaria 6% y para primaria 3.4% (Schiefelbein y Tedesco, 1995). Esto refleja también el hecho de que es más fácil expandir las oportunidades para matricular al primer 50% de los alumnos esperados en un nivel dado, y que es mucho más difícil el último 10% en el mismo nivel porque los procesos de exclusión que lo afectan son más severos. Es poco probable lograr la incorporación de este último 10% con la expansión simple de un mismo modelo de escuela que es básicamente ajeno a las condiciones particulares que definen las formas múltiples de exclusión de los últimos niños en ser incorporados. La exclusión de este primer nivel de oportunidad educativa afecta exclusivamente a los niños de los hogares más pobres; es menor a nivel del ciclo primario y mayor en secundario y superior.

Las políticas educativas en la región han expandido modelos educativos existentes, básicamente construyendo nuevas escuelas, contratando y capacitando más maestros, antes que desarrollando formas específicas de intervención que respondan a las condiciones de los marginados. Muchos de estos niños no han respondido a esta estrategia de un modelo único; por ejemplo, los- que viven en pequeñas comunidades rurales, que no tienen el número mínimo de niños en edad escolar requerido por los ministerios de Educación para abrir una escuela, así como los hijos de trabajadores migrantes, no tienen ninguna oportunidad de escolarización en partes de América Central.

Si bien podría argumentarse que el escaso número de niños que aún no se matriculan en el primer grado reflejan una baja valoración por parte de sus padres de la contribución de la escuela, no existe apoyo empírico a este argumento hasta que no hayan suficientes escuelas disponibles en las comunidades en que viven.

¿Por qué algunos niños que se matriculan alcanzan menos grados que el número de años que permanecen en la escuela y por qué desertan antes de completar una educación primaria? Para el conjunto de la región la mayoría de los niños se matricula en primer grado y permanece allí en promedio siete años, aun cuando sólo aprueban un cuarto grado de escolaridad primaria

(Schiefelbein y Tedesco, 1995). Uno de cada cuatro jóvenes con 20-25 años de edad, la mayoría de ellos pobres, no ha completado la educación primaria. La respuesta a esta paradoja es compleja y multidimensional. Hay cuatro procesos que explican el fracaso temprano - desproporcionadamente superior- en la escuela y falta de acceso a la educación secundaria y superior para los hijos de los pobres en América Latina. Cada una de estas condiciones contribuye en parte a explicar este fracaso, también hay interacciones entre estos procesos. Propongo este marco referencial; explicativo como una hipótesis para integrar e interpretar la evidencia que existe y para guiar futuros esfuerzos que generen más conocimiento en esta área. Estas condiciones son:

- 1) La pobreza misma, que se traduce en poca salud y deficiente nutrición para los niños y que hace que el valor de su trabajo fuera o en el hogar sea muy importante para el mantenimiento de sus familias, en especial a medida que crecen.
- 2) Desproporcionada falta de educación inicial y preescolar para los pobres, lo que los coloca en desventaja para aprender al iniciar el primer grado.
- 3) Desigualdad en los insumos educativos que reciben niños de distinto origen social.
- 4) Falta de políticas compensatorias, de discriminación positiva, que eduque efectivamente a los maestros y les dé los recursos necesarios para permitir aprendizajes según las necesidades y condiciones en que viven y aprenden los hijos de los pobres.

A continuación explico cada uno de estos procesos.

### **Pobreza**

La salud y la nutrición son parte integral del desarrollo de un niño. Los malnutridos y con poca salud comenzarán la escuela en situación de desventaja. La evidencia existente sugiere que niños pobres menores de cinco años en Ecuador, Nicaragua y Perú tienen el mismo acceso a vacunas que los no-pobres (Van der Gaag y Winkler, 1996: 12). El acceso a los servicios de salud es menor para los pobres, en Nicaragua, por ejemplo, sólo el 15% de los hogares entre el 20% más pobre indica que tienen acceso a servicios de salud para niños enfermos, comparado con 20% entre el 40% más pobre y con 40% entre los no-pobres. En Perú, las cifras respectivas son 30%, 38% y 50% (*ibid*).

El acceso a agua y saneamiento básico, elementos importantes para crecer saludablemente, es muy diferente para infantes que viven en áreas urbanas y rurales y está sesgado contra los niños pobres en zonas urbanas como puede verse en el cuadro 7. Por ejemplo, en Bolivia, la probabilidad de no tener acceso a agua corriente es cinco veces superior para niños en el 25% más pobre de los hogares que para el 25% con mayores ingresos. En Brasil esta probabilidad es 8 veces mayor para los más ricos que para los más pobres; en Chile 11 veces mayor; en Colombia 8; en Honduras 4; en México 16; en Paraguay 4; en Uruguay 5 y en Venezuela 6 veces (CEPA, 1999: 186).

**Cuadro 7**

**Hogares con agua corriente y saneamiento básico**

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Agua</i>	<i>corrien</i>	<i>Sanamie</i>	<i>básico</i>
		<i>Urbana</i>	<i>te Rural</i>	<i>nto Urbana</i>	<i>Rural</i>
Bolivia	1997	9.7	69.7	47.2	94.5
Brasil	1996	13.1	64.3	53.2	82,7
Chile	1996	1.6	49.9	12.3	79.5
Colombia	1997	1.7	32.4	8.7	43.7
Honduras	1997	12.7	61.6	41.6	90,7
México	1994	7.2	35.4	20.3	60.1
Venezuela	1997	6.5		24.8	

Fuente: CEPAL, 7999: 785.

Además de las razones que se derivan de la poca salud y que interfieren con el aprendizaje y con el progreso oportuno en la escuela, los hijos de los pobres confrontan mayores costos directos e indirectos de asistir a la escuela, particularmente a medida que se hacen mayores. Como vimos anteriormente, estos niños tienen más probabilidad de repetir grado en educación primaria y, por lo tanto, menor de completar la primaria aun luego de permanecer ocho años en ella. Los costos directos e indirectos de la educación se acentúan en la adolescencia y hacen aún más difícil para los hijos de los pobres permanecer en la escuela. Para las mujeres, la expectativa de que ayuden significativamente con las tareas domésticas y los embarazos adolescentes, son barreras adicionales al progreso educativo en esta edad.

El cuadro 8 muestra que ya a la edad de 13-14 años los niños en zonas rurales tienen significativamente más probabilidad de estar trabajando que los de zonas urbanas. En mucho menor grado, en las áreas urbanas, los niños de bajos ingresos tienen más probabilidad de estar trabajando que sus compañeros no pobres en algunos países.

Para la región en su conjunto los niños en zonas rurales tienen dos veces más probabilidad de trabajar (30%) entre los 13 y 17 años que los de zonas urbanas (15%) (CEPAL, 1992: 192). Entre las eda-

**Cuadro 8**

**Niños que trabajan a la edad de 13-14 y 15-17 años en zonas urbanas y rurales y por grupo de ingreso en zonas urbanas**

país	Año	Edad 13-14		Edad 15-17		Edad 13-17 en zonas urbanas			
		Urban	Rural	Urban	Rural	Q1	Q2	Q3	Q4
Argentina	1997	1	...	9	...	8	6	5	5
Bolivia	1997	10	58	22	76	14	20	19	17
Brasil	1996	17	52	38	67	30	32	30	21
Chile	1996	2	4	7	16	5	6	4	4
Colombia	1997	6	18	15	34	10	11	13	14
Costa Rica	1997	4	18	17	36	11	15	12	8
Ecuador	1997	9	...	20	...	15	17	15	17
Honduras	1997	14	30	34	51	25	26	29	25
México	1994	7	22	22	41	19	19	12	7
Panamá	1997	2	9	7	26	5	4	4	10
Paraguay	1996	22	...	34	...	31	29	27	27
Uruguay	1997	6	...	17	...	17	15	12	7
Venezuela	1997	6	...	19	...	12	15	16	11

Fuente: CEPAL, 1999: 197-200.

des de 15 y 19 años, 20% de las mujeres se ocupan sólo en oficios domésticos, otra forma de trabajo. Hay diferencias significativas entre las áreas rurales y urbanas y, dentro de éstas, por grupo de ingreso. En zonas urbanas sólo el 10% de las jóvenes se ocupan únicamente de tareas domésticas a esta edad, mientras que en zonas rurales el 30% de ellas lo hace. En las zonas urbanas, el 17% de las jóvenes en el 25% más pobre se ocupa sólo de tareas domésticas, comparado con 4% en el 25% con mayores ingresos (CEPAL, 1992: 194).

Los embarazos tempranos son otro factor que limita las oportunidades educativas de las mujeres pobres. Para la región en su conjunto de las jóvenes entre 20-24 años, una de cada cuatro (24%) tuvo un hijo antes de los 20 años. Esta proporción es 19% en zonas urbanas y 30% en rurales. En las zonas urbanas una de cada tres jóvenes en el 25% más pobre tiene hijos antes de los 20 años mientras que en el 25% con más ingresos sólo 7% de las mujeres tienen hijos a esta edad (CEPAL, 1992: 196).

El costo de oportunidad de asistir a la escuela es mayor para los jóvenes que para los niños dado que los primeros tienen la posibilidad de generar más ingresos. Seis encuestas de hogares (Venezuela, Paraguay, El Salvador, Costa Rica, Chile y Bolivia) preguntan cuáles son las razones de inasistencia a la escuela, los resultados muestran que para el grupo de 6-9 años la falta de recursos de la familia es la principal razón que se indica, mientras que la necesidad de trabajar es igualmente importante que la falta de recursos para el grupo de 10-14 años y es la razón principal que dan quienes tienen 15-18 años (BID, 1998: 132).

Un estudio de educación secundaria en El Salvador encontró que el costo de oportunidad de asistir a la educación secundaria es altamente significativo. Los ingresos de un joven de 17 años con nueve de escolaridad y con dos de experiencia de trabajo son equivalentes a 34% del ingreso mensual de los hogares de los jóvenes de esa edad que no estudian, esto es consistente con la cantidad promedio mensual con que contribuyen a sus familias los jóvenes que no están estudiando y una tercera parte de ellos ayudan con 40% del ingreso familiar. Además, los costos directos de asistir a la escuela secundaria pública son iguales a un mes de ingreso de las familias cuyos jóvenes no van a la escuela, los costos de asistir a secundarias privadas son aún más altos (World Bank, 1999b: 16). Los costos directos e indirectos de estudiar son aún mayores para la educación superior. El resultado neto de uno de los procesos por los cuales la pobreza limita la oportunidad educativa es que los hijos de los pobres no estudian después de que tienen 14 o 15 años porque esto es demasiado gravoso para sus familias. No existe, sin embargo, evidencia que demuestre que disminuir los costos de la educación secundaria aumente la matrícula o la probabilidad de graduación, esto refuerza la necesidad de generar conocimiento que permita falsear el sistema de hipótesis que aquí se presenta.

#### *Acceso desigual al preescolar*

El acceso a la educación preescolar, al menos a uno o dos años antes del primer grado, se ha expandido durante los últimos treinta años, fundamentalmente para los niños de los hogares de mayores ingresos. 43% de los de cuatro años y 77% de los de cinco están matriculados en preescolar (OAS, 1996). Más aún que en el caso de la educación primaria, donde el acceso es mayor, los excluidos del preescolar son los hijos de los pobres.

Por ejemplo, en Chile, que tiene las mayores tasas de acceso al preescolar en la región, los niños del 60% de las familias con más

ingresos tienen dos veces la probabilidad de estar matriculados en preescolar en las zonas urbanas que los niños del 40% de las familias con menos ingresos (45% frente a 24%, respectivamente). En las zonas rurales, los niños del 60% con más ingresos tienen tres veces más probabilidad de estar matriculados que los de los hogares de menores ingresos (33% frente a 11 %) (Casen, 1992).

En Nicaragua, el país con el segundo nivel más bajo de acceso a preescolar en la región, los niños del 60% de las familias con más ingresos en zonas urbanas tienen dos veces más probabilidad de estar matriculados que los del 40% de las familias con menos ingresos (46% frente a 20%), en zonas rurales los niños del 60% con más ingresos tienen tres veces más probabilidad de estar apuntados que los del 40% de las familias con menores ingresos (22% frente a 7.6%) (World Bank, 1993).

#### *Desigualdad en los insumos educativos para los pobres*

Otra forma en que la oportunidad educativa está estratificada es que los recursos necesarios para permitir el aprendizaje también lo están en formas que reflejan la clase social de origen de los estudiantes. Como resultado, aquellos que provienen de las familias con mayores ingresos reciben también más recursos para aprender. Esta estratificación de recursos comienza con los públicos para financiar la educación, se agrava por la disparidad que producen las contribuciones que realizan los hogares a la educación y, finalmente, se refleja en las diferencias en la calidad de las escuelas a las que asisten niños de distintos grupos de ingreso.

Un estudio realizado en Brasil encontró que a comienzos de la década los gastos educativos por alumno, en el noreste, eran sólo una tercera parte del sureste brasileño, una región más rica, y sólo 44% del nivel del promedio nacional de gasto por alumno. Los gastos por alumno son aún más bajos en escuelas municipales, algunas en el noreste gastan sólo 30% de lo que destinan otras municipalidades en el resto del país. Las escuelas estatales en San Pablo gastan cien veces

más que las municipales en el noreste y, a lo largo del país, las municipales destinan sólo 63% por alumno (Brooke, 1992: 40).

Otro estudio de gasto educacional en México encontró grandes disparidades en el gasto por alumno que resultaban de las fórmulas de financiamiento utilizadas por el gobierno de la federación para transferir recursos a los estados (Latapí y Ulloa, 1997: 123). Como resultado, los estados con mayores índices de pobreza destinaban menos recursos por alumno.

Un estudio del financiamiento de la educación secundaria en El Salvador encontró un significativo sesgo urbano, con casi la mitad de los recursos para la educación superior gastados en la ciudad capital que representa menos de una tercera parte de la matrícula total en secundaria (World Bank, 1999b:1 O).

La desigualdad en la cantidad de recursos destinados a niños de distinto origen social resulta no sólo de las diferencias en la asignación de recursos públicos a distintas escuelas, sino también de las diferencias en la cantidad de contribuciones que hacen las familias a la educación de sus hijos, incluyendo las aportaciones privadas a escuelas públicas. Un estudio reciente del financiamiento de la educación en Perú, país que -como mencioné- tiene uno de los más bajos niveles de desigualdad de ingreso y una de las menores brechas educativas entre ricos y pobres en la región, encontró que existían diferencias significativas en el gasto privado en educación entre grupos de ingreso. El correspondiente a 1997 representaba 2.4% del producto interno bruto, casi tanto como el gasto público en educación que representaba 3% del PIB, más de la mitad de estos gastos privados se destinan a la educación de niños matriculados en instituciones públicas. Hay diferencias significativas entre grupos de ingresos en la contribución a este gasto privado, 450 del total está representado por gastos del 20% con más ingresos, mientras que el 20% con menos ingresos contribuye sólo 5% de este total. Para la educación primaria solamente el 57% del gasto privado es realizado por el 20% con más ingresos. Para las escuelas públicas sólo el 68% de todo el gasto privado es realizado por el 20% con más ingresos. Estos recursos se destinan para materiales educativos, mejorar las escuelas y transporte escolar (World Bank, 1999a: 20-21). Asumiendo que el gasto público se distribuyera equitativamente entre distintos grupos de ingresos -es decir que el costo por alumno fuese igual para todos los niños del país -estas diferencias en el gasto privado llevarían a grandes distinciones en los recursos escolares para niños en los distintos grupos de ingreso.

En parte es lógico encontrar que en una región con grandes desigualdades de ingreso las contribuciones privadas a la educación estén reflejadas. Aun si todas las familias destinaran la misma proporción de sus recursos a la educación de sus hijos, el total neto gastado por alumno sería significativamente superior para los de más ingreso porque tienen menos niños. Que el resultado de este proceso produzca brechas tan altas en uno de los países con menor desigualdad como Perú sugiere que las diferencias encontradas en este país son probablemente un estimado conservador de la brecha en otros países de mayores niveles de desigualdad. En parte, estas diferencias en gasto privado estratificarán a las escuelas públicas y otra parte al sistema entre públicas y privadas.

El porcentaje de niños que asisten a escuelas privadas varía significativamente entre países en la región como puede verse en el cuadro 9. Con excepción de algunas escuelas administradas por órdenes religiosas con el fin de dar educación a niños de menores ingresos (tales como las escuelas de Fe y Alegría en 13 países de la región), la mayoría de los planteles privados sirven a los niños del 20% de más ingresos. En Colombia, por ejemplo, de entre los que están en el quintil de menores ingresos que asisten a la escuela primaria, 94% lo hace en públicas, comparado con sólo 53% del quintil de más ingresos que asisten a públicas. La segmentación es aún más pronunciada a nivel secundario, aquellos en

**Cuadro 9**

**Porcentaje de matrícula en escuelas privadas a diferentes niveles**

País	Preescolar	Primaria	Secundaria
Argentina	31	21	30
Bolivia	11	8	
Brasil	23	12	
Chile	49	40	44
Colombia	56	18	39
Costa Rica	9	5	10
República Dominicana	55	22	33
Ecuador	40	20	34
El Salvador	31	15	64
Guatemala	33	17	38
Haití	63	58	84
Honduras	18	5	42
México	8	6	12
Nicaragua	26	15	24
Panamá	25	9	14
Paraguay	38	13	24
Perú	22	12	16
Uruguay	29	16	16
Venezuela	17	15	35

*Fuente., UNESCO, 7998.*

el quintil de menores ingresos que asisten a la escuela son públicas, mientras que sólo 39% de los que asisten en el quintil de mayores ingresos lo hacen en estas instituciones (Sánchez y Nuñez, 1995: 77).

Los resultados de la última evaluación de rendimientos del laboratorio latinoamericano de calidad educativa muestran que los alumnos de las escuelas privadas tienen rendimientos superiores a los de las escuelas públicas y que esta brecha supera a la que existe entre las rurales y las urbanas. Esta desigualdad en los niveles de aprendizaje puede deberse a diferencias en la condición social tanto de origen de los estudiantes en ambos tipos de planteles, como en la agregada para cada escuela, a su perfil demográfico, a distintos tipos de calidad o a interacciones entre varios de estos factores y rendimiento de los niños.

Estas diferencias en los recursos financieros de que disponen las escuelas públicas y éstas frente a las privadas, llevan a diferencias en los recursos pedagógicos disponibles en aulas y en la calidad de los profesores. Una encuesta administrada a 400 primarias en Perú demostró disparidades significativas en los recursos escolares entre las ubicadas en zonas urbanas y rurales, por ejemplo, mientras que 81 % de las escuelas grandes en zonas urbanas tenían una biblioteca, sólo 26% de los planteles en zonas rurales pequeñas tenían una, 76% de las escuelas grandes en zonas urbanas tenían letrinas que funcionaban, comparadas con 32% para las rurales pequeñas (World Bank, 1999a: 20).

La baja calidad de escuelas y maestros hace difícil que muchos niños aprendan lo que se espera de ellos en el primer grado. Como hemos visto, muchos entran a la escuela ya en desventaja porque no han asistido al preescolar, mientras que otros sí. Como resultado, muchos niños repiten primer grado -a nivel regional uno de cada tres lo repite (OAS 1996: 18). Las altas tasas de repetición dificultan la enseñanza ya que los maestros imparten clases a una heterogénea población estudiantil. Dado que estos maestros son los que han recibido menos educación y los que tienen menos recursos, esta mayor dificultad es enfrentada por quienes están menos preparados para responder con éxito. El resultado es una perpetuación del ciclo de repetición que lleva a muchos niños a desertar de la escuela antes de completar la educación primaria.

Como mencioné anteriormente, los niños de los pobres tienen más probabilidad de repetir (ver cuadro 4). Un estudio en Uruguay encontró que el porcentaje de estudiantes que repiten grado aumentó a medida que el nivel educativo de los padres y el ingreso disminuían. Mientras que el 26% de los niños en cuarto grado cuyos padres no habían completado educación primaria y que estaban en el 50% de menos ingresos habían repetido al menos dos veces, sólo 1 % de los alumnos cuyos padres tenían educación secundaria y que estaban en el 50% superior de ingresos habían repetido (CEPAL, 1991: 80). La repetición es sólo un indicador indirecto de logro estudiantil. Un estudio en el noreste brasileño no encontró relación entre el rendimiento académico medido con una prueba y la repetición (Harbison y Hanushek, 1992). Otro, realizado en Honduras, encontró que, controlando el nivel de habilidad lectora de los estudiantes de primero y tercer grados, los niños más pobres tenían mayores probabilidades de repetir y el 20% de ellos lo hicieron aun cuando habían satisfecho los requisitos oficiales para ser promovidos al siguiente grado (McGinn y otros, 1991).

Otra razón simple por la cual muchos estudiantes no completan los seis grados de escolaridad es que una tercera parte de las primarias en América Latina tienen menos de seis maestros para enseñar estos grados (UNESCO, 1996), estas "escuelas incompletas" funcionan con uno o varios maestros enseñando más de un grado. Dado que la mayoría de los profesores no tienen capacitación adecuada para ser efectivos en contextos multigrado, donde gran parte de los estudiantes viven en zonas rurales, enfrentan una desventaja adicional sobre sus pares urbanos. Para la mayoría de los niños que alcanzan el grado superior posible en una escuela "incompleta" la única opción es "desertar" antes de completar la primaria.

Los salarios de los maestros disminuyeron significativamente durante los ochenta y han aumentado en la siguiente década. No está claro cuál será el impacto a largo plazo de estas variaciones en los salarios para atraer a candidatos capacitados a la profesión, pero podemos asumir que ellos comunican que la enseñanza es una carrera con una estructura de remuneraciones inestable. Los salarios de los maestros en la región son más bajos, ajustando por horas de trabajo, que los de otros profesionales con años comparables de estudio. Esta brecha es de 25-30% en Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay y entre 35%-50% en Bolivia, Chile y El Salvador. Sólo en Costa Rica son comparables a los de otros profesionales. Los maestros en escuelas privadas reciben en promedio 1020% más por hora que los que trabajan en planteles públicos (CEPAL, 1999).

Las competencias de los maestros difieren entre las escuelas de un mismo país. Uno de cada cinco profesores en América Latina no está capacitado y enseñan en escuelas rurales o en zonas urbano-marginales. Estudios etnográficos de prácticas pedagógicas en escuelas a las que asisten los hijos de los pobres -en varios países de la región- concluyen que estos maestros tienen repertorios instruccionales limitados, bajas expectativas para el logro académico de los niños, destinan poco tiempo a estas actividades y un mínimo de recursos pedagógicos; estas condiciones son lo opuesto a lo que la investigación sugiere que es necesario para facilitar el logro académico de los estudiantes.

El resultado de las diferencias entre escuelas es la desigualdad de oportunidades de aprendizaje para niños de distintos grupos de ingreso. La evaluación del rendimiento escolar es una actividad relativamente reciente en América Latina. La evidencia actual, sin embargo, sugiere que existen

grandes desigualdades entre escuelas. Por ejemplo, un estudio del rendimiento estudiantil en matemáticas entre alumnos de cuarto grado de primaria en Perú encontró que el 54% de estas diferencias eran entre escuelas (World Bank, 1999a).

Utilizando resultados de rendimiento estudiantil en pruebas estandarizadas de lenguaje y matemáticas, administradas a estudiantes de cuarto grado en cinco estados del sur de México (Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca y Michoacán), se encontró que una parte importante de la variación en los rendimientos de los estudiantes podía explicarse por diferencias entre escuelas (cuadro 10). Éstas persisten aun después de tomar en cuenta si se trata de urbanas, rurales, indígenas o Conafe. Los rendimientos promedio son superiores en las escuelas urbanas pero son semejantes en los otros tres tipos.

#### *Falta de políticas compensatorias*

Dado que los beneficios que los estudiantes pueden obtener de la escuela reflejan tanto la influencia de las mismas como la de las condiciones familiares, en sociedades caracterizadas por alta desigualdad social inicial, aun si las escuelas fuesen iguales, podríamos esperar resultados desiguales que reflejaran la condición socioeconómica de origen de los niños. El ejemplo de Perú ilustra este punto, altas desigualdades en la cantidad de recursos que las familias invierten en la educación de sus hijos producirán distintos ambientes de aprendizaje, aun si los recursos públicos estuviesen distribuidos equitativamente entre todos los niños. Este principio explica la reproducción de las desigualdades entre el 10% de los niños de las familias con más ingresos y el resto, así como entre el 30% más excluido y el resto.

Una forma de cerrar la brecha en las oportunidades educativas que confrontan los más excluidos y el resto de los niños es poner en marcha políticas compensatorias que les den proporcionalmente más recursos para superar las múltiples dimensiones de des-

**Cuadro 10**

**Porcentaje de la variación en rendimiento escolar en una prueba de español y matemáticas asociado con las diferencias entre escuelas (porcentaje de varianza entre escuelas utilizando un modelo de análisis de varianza jerárquico, HLM)**

	Cuarto Grado	Quinto Grado
Matemáticas	390	25%
Español	580	41 %
<b>Después de controlar por tipo de escuela</b>		
	Cuarto Grado	Quinto Grado
Matemáticas	48%	23%
Español	55%	40%
<b>Rendimiento promedio por tipo de escuela</b>		
Matemática cuartogrado		
	Urbana	28.25
	Rural	-1 .44
	Indígena	-2.52
	Conafe	-4.01
Matemáticas <i>quinto grado</i>		
	Urbana	30.08
	Rural	-4.44
	Indígena	-4.29
	Conafe	-3.10
Español cuarto grado		
	Urbana	47.31
	Rural	-9.06
	Indígena	-16.49
	Conafe	-7.45
Español <i>quinto grado</i>		
	Urbana	51 .39
	Rural	-14.75
	Indígena	-17.48
	Conafe	-15.68

ventaja social que confrontan. Esto significaría, por ejemplo, dar oportunidades de educación preescolar a bajo costo o gratuita, que les permitiera ingresar al primer grado listos para aprender; oportunidades en salud y nutrición con programas de atención temprana a la niñez; materiales educativos adicionales, capacitación especializada a sus profesores, apoyar el desarrollo de enfoques pedagógicos diseñados especialmente para estas circunstancias, por ejemplo, metodología para enseñar efectivamente en ambientes multigrado o en clases con mayor heterogeneidad de edades debido a las altas tasas de repetición. Para desarrollar políticas

compensatorias efectivas, sin embargo, es necesario tener un conocimiento sistematizado sobre los costos y efectos relativos de distintas intervenciones sobre el aprendizaje escolar y otros importantes aspectos asociados con la escolaridad de los grupos de menores ingresos, tales como probabilidad de graduación, participación social o habilidades de liderazgo.

Existieron varios esfuerzos para poner en funcionamiento políticas compensatorias en la región, incluyendo algunos para expandir la educación inicial y preescolar, focalizados en niños de familias de menores ingresos en Colombia, México, Perú y Venezuela; para mejorar la calidad de escuelas rurales multigrado en Colombia y Chile; para desarrollar modelos educativos para comunidades rurales pequeñas en México y dar recursos para desarrollar asociaciones entre el sector público y organizaciones no gubernamentales para dar educación de calidad a los hijos de los pobres. La mayoría de éstas se han desarrollado en contextos de restricción financiera y con gran sensibilidad por contener gastos más que por su costo-efectividad. Cuando ha habido discriminación positiva, la meta ha sido hacerlo a bajo costo. Hay pocas evaluaciones de estos programas y muchas se centran en determinar si el rendimiento estudiantil aumenta antes que en establecer si se cierra la brecha entre los rendimientos de niños de distintos grupos de ingreso. Hay evidencia de que estos programas, de hecho, pueden mejorar el rendimiento estudiantil, lo que no debería sorprender dado que los niveles iniciales de rendimiento para los excluidos son tan bajos (Muñoz Izquierdo y otros, 1997).

El concepto de acción afirmativa, de discriminación positiva, es relativamente reciente en el discurso de políticas educativas en América Latina. Aparece por primera vez en Chile establecida por el nuevo gobierno democrático en 1990 y en el Programa de Modernización Educativa de México de 1993, aun cuando la Secretaría de Educación Pública de México creó una unidad de programas compensatorios antes, en 1986, en el Consejo Nacional de Fomento Educativo. La cumbre de jefes de Estado de las Américas que se celebró en Santiago en 1998 propone la educación como clave para reducir la pobreza en la región y destaca el papel de las políticas compensatorias como el primer ítem del plan de acción.

#### *Educación y desigualdad en México*

México es un buen ejemplo de un país en el que el sistema educativo ha experimentado gran dinamismo, muchos cambios en la segunda mitad del presente siglo. Entre 1930 y 1998 la matrícula se multiplicó por veinte (SEP, 1999: 8). Como resultado de esta enorme expansión educativa ha aumentado la escolaridad promedio de la población y ha disminuido la desigualdad dentro de un mismo grupo de edad. En efecto, quienes tienen hoy más de 51 años tienen en promedio tres años de escolaridad, la distribución de puntajes alrededor de este promedio, el coeficiente de variación -igual a la desviación estándar sobre el promedio- representa alrededor de un punto, es decir la desigualdad en las oportunidades de lograr el nivel de escolaridad promedio es de 100%, de la misma magnitud que dicha escolaridad.

Quiénes tienen 25 años, por el contrario, poseen en promedio nueve años de escolaridad y el coeficiente de variación alrededor de este promedio es de 0.47, es decir, entre estos dos grupos de edad la desigualdad se ha reducido a la mitad. Hay un significativo salto en el nivel de escolaridad entre seis y nueve años entre quienes tienen 30 y 32 años, asumiendo que estas personas iniciaron la escuela a los seis años, este aumento en la escolaridad corresponde a una expansión significativa en el acceso al primer año de secundaria hace alrededor de 18 años.

A pesar de que en los casi 40 años que separan al grupo de 25 años de los de 62 años el aumento de la escolaridad es ligeramente mayor para las mujeres, la reducción de la desigualdad para los hombres es de 63% y de 50% para las mujeres. Estas tendencias de largo plazo indican que la oportunidad educativa se ha expandido en México entre 1950 y 1990 en el triple sentido de que han aumentado los niveles educativos de la población, ligeramente más para las mujeres y ha disminuido la desigualdad en la escolaridad promedio para los integrantes de una misma generación.

Dado que estas cifras evalúan la escolaridad promedio a partir de los 25 años no permiten analizar los esfuerzos posteriores a 1990. Sin embargo, el estudio de las tasas de acceso a la educación del censo de 1990 y del conteo de 1995 permite concluir que ha continuado el esfuerzo por dar acceso inicial a la escuela a los grupos que habían permanecido excluidos hasta el punto de que en 1995 se matriculaban en primer grado al menos 97% de todos los niños registrados al nacer. En 1990 a los ocho años el 8% no estaba inscrito en la escuela (y 6% a los nueve años), en 1995 estas cifras disminuyen a 2.8% y 2.3% respectivamente (SEP, 1999: 14).

Esta universalización del acceso inicial a la escuela de los grupos más marginados de la sociedad representa un importante esfuerzo pues es mucho más difícil lograr incorporar al último 10% de niños que ha quedado fuera de la escuela que al primer 80%. Continúa el énfasis en la expansión de la secundaria, aunque éste se desacelera en relación con el progreso logrado en los años setenta. La mayor expansión en este nivel ocurre entre 1970 y 1980, cuando la matrícula aumenta de un millón de alumnos a más de tres millones, es decir en un 200%, creciendo el porcentaje de atención (en secundaria a la población de 13 a 15 años) de 30% a 58%. Durante la década de los ochenta la matrícula aumenta 38% y el porcentaje de atención a 70%, y durante esta década la matrícula aumenta 21 % y el porcentaje de atención a 79 por ciento.

Con esta expansión de la oportunidad educativa ha ocurrido también una importante movilidad educativa intergeneracional. Es decir se han incorporado al sistema estudiantes cuyos padres no habían tenido esta oportunidad, y grupos importantes de alumnos están cursando niveles superiores a los de sus padres. Por ejemplo, entre los estudiantes de sexto grado en el ciclo 1997-1998 el 12% tenía padres sin escolaridad y el 33% con primaria incompleta, es decir casi la mitad de los niños estaba, al cursar el sexto grado, cumpliendo un nivel superior al de sus padres y, con respecto a sus madres, igualmente el 15% de ellas no tenían escolaridad y 34% la primaria incompleta.

Sin embargo, a pesar del aumento de la igualdad en las oportunidades de incorporación a la escuela, el progreso a lo largo del sistema educativo aún marca las diferencias sociales de origen. Hoy ingresan a la primaria prácticamente todos los niños, sin diferencias importantes entre zonas urbanas y rurales ni por grupo de ingreso en zonas urbanas (CEPAL, 1999: 174). A los 14 años, sin embargo, el porcentaje de niños que han completado al menos seis años de estudio es de 68% en zonas rurales, pero de 90% en las urbanas, es decir, 34% superior en estas últimas. Dentro de ellas, a su vez, el porcentaje de los que han completado seis años de escolaridad a los 14 años es de 84% para el 25% de los niños que viven en hogares de menores ingresos, pero de 100% para el 25% de los hogares de mayores ingresos (CEPAL, 1999). No se observa ningún cambio en esta brecha entre 1989 y 1994.

El impacto de la clase social de origen en las oportunidades de aprobar grados superiores aumenta con el nivel de escolaridad y es independiente de las expectativas y deseos de los progenitores.

Al preguntar a los padres de los estudiantes de sexto grado si consideraban importante que su hijo cursara la secundaria, 95% contestó que sí. Sin embargo, en la transición del sexto al primer año de este nivel, por ejemplo, el grupo de niños cuyos padres no tienen escolaridad disminuye 33%, bajando de 12% a 8%. El total de aquéllos cuyos padres tienen primaria incompleta representa 45% en el sexto grado pero sólo 39% en primero de secundaria. Por el contrario, el porcentaje de alumnos cuyos padres tienen educación secundaria o más representa 27% en el sexto grado, pero 32% en el primero de secundaria,

En el estudio de los perfiles educativos y de participación escolar de menores y jefes de hogar de distintos grupos de ingreso, Teresa Bracho ha encontrado que entre los menores dependientes de 2024 en zonas rurales ninguno estudia en el 90% con menos ingresos, y en zonas urbanas lo hacen casi la mitad del 20% con más ingresos, pero menos del 10% de los demás quintiles de ingresos. Se observa igualmente una significativa segmentación social en la participación escolar del grupo de 16-19 años. En zonas urbanas el 80% del quintil superior estudia, frente al 20% del inferior.

En sus estudios sobre la selectividad de la educación superior en México, Roberto Rodríguez, ha encontrado que a pesar de la expansión de la matrícula de la UNAM, el porcentaje de hijos de obreros se ha reducido a la mitad, pasando de 20% a 10% en los últimos 20 años (Rodríguez, 1998 y 1999).

No tengo información para establecer si esta movilidad educativa intergeneracional ha resultado en otra social intergeneracional pues a medida que aumenta el nivel promedio de escolaridad aumentan también los requisitos educativos asociados con mayores oportunidades laborales y de ingresos. Es probable que disminuyan los diferenciales de ingreso para las personas de una misma generación en tanto las brechas educativas entre ellos también han disminuido, también es posible, sin embargo, que hayan aumentado los niveles a partir de los cuales se experimenta movilidad social significativa, en la medida en que hay segmentación en el acceso a los niveles superiores del sistema, ello limita las posibilidades de movilidad social intergeneracional. Sabemos que los mayores niveles de ingreso corresponden al 10% de la población con educación universitaria, sabemos también que es un porcentaje muy pequeño de este grupo el que proviene de los hogares de mayor nivel de pobreza.

El estudio de cuasi-cohortes que hace Teresa Bracho apoya esta hipótesis de la disminución de la rentabilidad de la educación en un periodo de diez años. En 1984 uno de cada tres jefes de hogar entre 20-24 años sin escolaridad pertenecían al quintil de más bajos ingresos. Diez años después más del 40% de este grupo pertenecía al quintil más pobre. Para los que tenían educación primaria en 1984, menos del 5% era del quintil inferior, en la década posterior, 22% de ellos estaban en el quintil más pobre. Por el contrario, entre los universitarios, la mitad estaba en 1984 en el quintil con más ingresos, diez años más tarde el 70% de ellos pertenecían al quintil con mayores ingresos (Bracho, 2000). Es decir, la desventaja social relacionada con los más bajos niveles de escolaridad y la ventaja social asociada con los más altos niveles de escolaridad aumentó durante la década. Las tasas de rédito a la educación se duplicaron de 10% a 20% en el mismo periodo.

Además de la influencia de la condición social de origen de los niños en sus oportunidades de proseguir sus estudios, hay una asociación entre esta condición y los niveles de aprendizaje que éstos muestran. Es decir, los rendimientos de los estudiantes expresan niveles de desigualdad que reflejan la disparidad social. Esto ocurre en un contexto de niveles de rendimiento bastante bajos. Las mediciones recientes de habilidades básicas de los estudiantes de la escuela primaria indican que éstos completan el 4 y 6 grados logrando entre 30% y 40% de los objetivos propuestos en los programas de estudio.

En México, por ejemplo, los estudiantes de quinto grado dominan en promedio el 40% de los contenidos de los programas de español y el 30% de los de matemáticas. Más interesante que estos bajos niveles, sin embargo, son las desigualdades entre niños alrededor de estos promedios. Estos niveles de rendimiento fluctúan entre 30 y 100% para español y entre 27% y 83% para matemáticas, es decir hay algunos alumnos que logran dominar todo lo que el currículum se propone. No hay diferencias entre los rendimientos de las niñas y de los niños. Una proporción de esta desigualdad refleja distintas condiciones de vida; otra las diferencias en la calidad de las escuelas y, una más, en la composición social de las mismas. Comentaré alguna información que ayuda a entender estos efectos.

El rendimiento académico de los niños se relaciona con los niveles de escolaridad de sus padres. Hay relativamente poca diferencia entre los rendimientos de los niños cuyos padres no tienen escolaridad, primaria o secundaria incompletas y los mayores efectos se observan para los niveles superiores de escolaridad. Los hijos de los licenciados tienen rendimientos superiores en un 50% a los de quienes no tienen escolaridad en español y matemáticas. El impacto de la escolaridad del padre sobre los niveles de aprendizaje es igual al de la madre y es igual para niñas y niños.

Se observan brechas parecidas en los rendimientos de estudiantes de distinto origen social en la prueba de CENEVAL, los cuales son superiores en un 31 % para los hijos de universitarios que para los de analfabetas.

En quinto grado hay pocas diferencias en los niveles de rendimiento de los estudiantes que asisten a escuelas Conafe, indígenas y rurales. Esto es consistente con los resultados que presenté anteriormente obtenidos en cinco estados del sur del país. Los estudiantes en escuelas urbanas públicas tienen un aprovechamiento apenas superior al de las rurales. Las mayores diferencias en los rendimientos estudiantiles son entre los alumnos que asisten a escuelas urbanas privadas y el resto, los que alcanzan un dominio de 25% más de los objetivos curriculares. Esto es consistente con los resultados del estudio del laboratorio latinoamericano de calidad de la educación.

Al iniciar sexto grado, el 35% de los alumnos tiene extra-edad, dado que en México se ha logrado el acceso a la escuela primaria en forma oportuna hace ya al menos una década, esto sugiere que uno de cada tres estudiantes que culmina la primaria ha repetido al menos un grado. La extra-edad -con toda probabilidad indicador de repetición- se da en todo tipo de escuelas, aunque más frecuentemente en aquéllas de mayor desventaja social. El porcentaje de alumnos con extra-edad es de 55% en escuelas Conafe, 60% en indígenas, 40% en rurales, 30% en urbanas públicas y de 20% en urbanas privadas.

Además del impacto del tipo de escuela y de las características demográficas de los estudiantes sobre los niveles de desempeño, el tipo de organización escolar está también asociado con los niveles de logro de los alumnos. Las escuelas con menos de seis aulas tienen rendimientos significativamente más bajos que aquéllas con seis o más aulas, igualmente los planteles de organización incompleta y unitarios tienen rendimientos significativamente más bajos que el resto, las escuelas en donde la lengua predominante en la comunidad es indígena o hay bilingüismo también tienen aprovechamientos inferiores a aquéllos donde la lengua predominante es el español. Hay importantes diferencias según el tipo de escuela en cuanto a estas características. Una de cada cuatro instituciones indígenas y una de cada diez rurales tienen sólo un aula. Una de cada cinco escuelas indígenas y rurales son unitarias y una de cada tres son de organización incompleta.

Tres de cada cuatro docentes en escuelas rurales e indígenas no residen en la localidad donde trabajan, lo que ocurre sólo en el 40% de las escuelas rurales y en el caso de uno de cada cuatro maestros en escuelas urbanas privadas. Consejo Mexicano de Investigación Educativa. AC Hay otras diferencias que distinguen contextos escolares diversos según ha caracterizado Sylvia Schmelkes en su estudio de la calidad de la educación de Puebla y en otros trabajos (Schmelkes, 1997; 2000). Independientemente de sus efectos en los niveles de rendimiento medidos en pruebas estandarizadas, estas diferencias en sí mismas, en tanto proporcionan a niños desventajas socioculturales y condiciones educativas más empobrecidas, son formas de reproducir la desigualdad. Las pruebas de aprendizaje miden sólo uno de los objetivos de los sistemas educativos, si bien valiosas no deben cegarnos a otros efectos y procesos, incluidos la autoestima del niño, su visión de sí mismo y de su relación con los demás, su identificación con la cultura moderna y simplemente su felicidad y seguridad durante el tiempo que permanezca en la escuela, lo cual es más fácil en algunos ambientes que en otros.

### **Conclusiones y preguntas pendientes**

En esta última sección quiero destacar algunas conclusiones y preguntas que quedan pendientes para una agenda de investigación sobre estos temas.

Los países de América Latina tienen estructuras de distribución del ingreso muy desiguales y como resultado uno de cada cinco habitantes de la región -90 millones de personas- no tiene recursos para comer lo suficiente, para satisfacer los requisitos calóricos mínimos y permanecer vivo y saludable. Más de dos veces este número -204 millones de personas, 44% de la población- son

pobres. Dadas estas alarmantes cifras tiene sentido hacer de la eliminación de la pobreza uno de los objetivos de la política social. Aun si las tendencias recientes de disminución en la incidencia de la pobreza continuaran, ellas son tan modestas que tomaría 20-30 años reducir las tasas actuales a la mitad.

La pobreza y la educación interactúan de varias formas. Para cada generación los niveles de educación se relacionan con los de ingreso. Los bajos niveles escolares impiden el acceso a las oportunidades sociales y económicas que permiten a las personas salir de la pobreza y ésta, a su vez, impide que los hijos de los pobres alcancen niveles educativos suficientemente superiores a los de sus padres para salir de esta situación. Hay varios mecanismos que explican el bajo nivel de oportunidad educativa de estos niños. Algunos resultan directamente de la pobreza: condiciones más bajas de salud y de vida, que ponen a los niños en desventaja para aprender y progresar en la escuela. La mayor necesidad económica presiona en los hijos de los pobres para trabajar a una edad temprana, particularmente en zonas rurales. Mayores presiones y necesidad por el trabajo no remunerado que hacen en la casa las adolescentes las coloca en una desventaja adicional para continuar sus estudios. Las mayores tasas de embarazos adolescentes para los pobres urbanos y para las niñas en zonas rurales crea otro obstáculo en el camino de completar la secundaria.

Además de los vínculos directos entre la pobreza de las familias y la oportunidad educativa hay más obstáculos a las oportunidades de aprender y tener éxito en la escuela que resultan de la pobreza del sistema educativo. Las insuficientes oportunidades de educación preescolar y de baja calidad educativa explican las altas tasas de repetición de los hijos de los pobres. A medida que los estudiantes se hacen mayores y pierden el ritmo con sus cohortes de origen en la escuela, factores directamente relacionados con la pobreza -la necesidad de ingresos económicos, trabajo en labores domésticas y embarazos adolescentes- y con la interacción entre ella y las condiciones escolares -los mayores costos directos de la educación secundaria y universitaria- disminuyen aún más las posibilidades de que los hijos de los pobres completen la secundaria.

El resultado es una reproducción imperfecta de la estructura social a través del sistema educativo. Es reproducción porque las probabilidades son altas de que las brechas educativas entre los hijos de los pobres y los no-pobres se mantengan, aun si los niveles de escolaridad aumentan en promedio para toda la población. Es imperfecta porque hay estudiantes que no responden a este patrón de reproducción, demostrando que los mecanismos que hemos discutido son probabilísticos y no deterministas.

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

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

¿Existe igualdad de oportunidades educativas en América Latina? La respuesta más simple es que no. Las oportunidades educativas de los niños están fuertemente influidas por la posición que sus padres ocupan en la estructura social, esto se refiere tanto a la oportunidad de acceder a los niveles superiores educativos como a la de aprender en dichos niveles y, probablemente también, a la posibilidad de que lo aprendido tenga impacto en las oportunidades de vida de los estudiantes.

Existe una obvia relación entre oportunidades de acceso y de aprendizaje a medida que se avanza en la pirámide educativa. El acceso a la secundaria sólo es posible una vez culminada la primaria, lo cual se logra a partir de aprendizajes mínimos -muy bajos por cierto, como hemos visto- y ello requiere de cierta calidad educativa.

Pero esta respuesta simple no reconoce la enorme expansión que ha tenido lugar en los sistemas educativos de la región, la cual ha permitido incorporar a nuevos grupos sociales. En consecuencia existe, a fines de este siglo, significativamente menos exclusión educativa para los hijos de los pobres que hace cincuenta años. Las brechas en los niveles de escolaridad dentro de los miembros más jóvenes de la sociedad, son mucho menores que lo que eran para sus padres. Esto muestra que el sistema educativo tiene un grado relativamente mayor de autonomía del social y que no es simplemente un accesorio para reproducir la estructura social.

Como he señalado, sin embargo, la igualdad de oportunidades educativas es más que el acceso inicial a la escuela. Es necesario, por lo tanto, desplazar nuestro interés de las barreras a la igualdad hacia mecanismos de nivel superior de diferenciación social en las oportunidades de los niños a medida que se logra igualdad en los niveles más bajos de la escalera de oportunidad. ¿Qué significa esto en términos de la relación entre educación, pobreza y desigualdad?

¿Puede reducir la educación la pobreza en América Latina? La educación expande las opciones de las personas. En un sentido absoluto, por lo tanto, la educación reduce la pobreza. Además la expansión educativa en tanto disminuye la distancia entre los menos y los más educados también reduce la exclusión y, por lo tanto, la pobreza en un sentido relativo. Podemos afirmar que habría en la región más pobreza si los sistemas educativos no se hubiesen expandido como lo han hecho durante los últimos cincuenta años. Este cambio social fundamental es el resultado de políticas públicas para universalizar el acceso a la educación.

La significación de este cambio no debe subestimarse pues demuestra que las elecciones que se hagan de política tienen importancia. Pero al evaluar el progreso educativo de la región debemos preguntar no sólo qué ha cambiado sino qué no lo ha hecho. Es ahí donde las conclusiones sobre la contribución de la educación a la reducción de la pobreza y la desigualdad deben ser más matizadas. Sabemos que la distribución de oportunidades educativas se ha hecho menos desigual, sabemos también que durante los últimos veinte años la desigualdad ha aumentado.

¿Significa esto que la educación es irrelevante a la desigualdad social? Tal vez signifique que los beneficios de estar educado se han concentrado desproporcionadamente hacia los niveles más altos, esto significa que la preocupación debe pasar de enfocarse en aumentar gradualmente los niveles de escolaridad de todos los niños a centrarse en analizar la distribución social de oportunidades de acceso a aquellos niveles que tienen la mayor posibilidad de promover movilidad social. Pero esto sólo haría más democrática la posibilidad de beneficiarse del acceso a estos niveles, no reduciría la desigualdad social entre el grupo que lograra acceso a este nivel y el resto de la población.

Un problema que permanece se relaciona con los bajos niveles de calidad del sistema educativo. Dado que los niños logran alcanzar un porcentaje muy pequeño de los programas de estudio, ¿las escuelas hacen todo lo posible para mejorar las capacidades de las personas, incluidos los hijos de los pobres?

Una posibilidad para los años venideros es que el sistema educativo aumentara los niveles de desigualdad social. A medida que los países de la región se integren más en la economía global las familias recibirán señales claras de que es necesario tener mayores niveles de conocimientos y de habilidades para participar favorablemente. Esto significa que estarán más dispuestas aún a invertir en la educación de sus hijos. En un contexto de grandes desigualdades de origen, quienes tienen más recursos tienen también la posibilidad de invertir más. Existen ya brechas importantes en los niveles de habilidades de los estudiantes que asisten a escuelas privadas sobre los de las públicas, aunque no necesariamente porque demuestren prácticas pedagógicas superiores. El

hecho es que al concentrar estas escuelas desproporcionadamente a estudiantes cuyos padres tienen mayores niveles educativos y de ingresos, se dificulta diferenciar la acción independiente de tres procesos por los cuales la desigualdad social se traduce en distintas oportunidades de aprendizaje para los niños. Estos procesos son aquellos que operan al interior de la escuela, fuera del sistema escolar y en la interacción entre el sistema escolar y el ambiente externo.

Al interior del sistema escolar hay, a su vez, tres procesos que contribuyen a la desigualdad. Uno es el resultado del financiamiento privado de parte de la educación de los niños, dando a aquellos cuyos padres tienen más recursos económicos mayores posibilidades de asistir a programas preescolares de calidad y, por lo tanto, más oportunidades de comenzar la escuela en condiciones de aprender; de asistir a primarias y secundarias de calidad y de entrar competitivamente en instituciones de educación superior.

Además, dado que las instituciones educativas están altamente estratificadas, otro proceso social que puede reproducir la desigualdad son las influencias del grupo de compañeros. Los niños en las escuelas en las que sus pares reciben más apoyo en el hogar tienen mayor posibilidad de aprender de ellos y tendrán maestros con expectativas más altas hacia su potencial de aprendizaje que aquellos que asisten a escuelas donde la mayoría de sus pares provienen de niveles socioeconómicos bajos. La segregación social y racial es, por lo tanto, otro proceso importante en la reproducción de la desigualdad.

Un tercer proceso que aumenta la desigualdad resulta en las disparidades en la utilización de recursos públicos, la manifestación más obvia de esta desigualdad son los distintos niveles de gasto público para niños que asisten a diversas escuelas públicas o en distintas zonas geográficas.

Fuera del sistema escolar los procesos que agravan la desigualdad en las oportunidades educativas resultan de las condiciones de vida de los hijos de los pobres, los cuales debilitan su salud y los hacen más vulnerables física y psicológicamente. Un niño cuyos padres no tienen recursos para garantizar condiciones de alimentación, higiene y salud mínimas confronta sus tareas escolares en desventaja sobre otro que no conoce estas carencias. Las presiones que causan en los niños eventos fuera del control de los jefes de familia como la pérdida de cosechas o empleo, abusos de parte de figuras de autoridad local, demandas que resultan de atender a numerosos hermanos e insuficientes recursos influyen en cuanto pueden concentrarse en sus actividades escolares los hijos de los pobres. Estos niños tienen un claro sentido de los potenciales usos del tiempo que dedican a asistir a la escuela y a sus tareas escolares, aun si valoran los efectos de largo plazo de asistir a la escuela regularmente tanto como cualquier niño, demandas de corto plazo asociadas con la sobrevivencia convierten a la asistencia regular en un lujo antes que en un hábito cotidiano.

Los hijos de los pobres y sus familias sienten más el impacto de todos los costos directos asociados con asistir a las escuelas: uniformes, matrícula, cuadernos, lápices y libros de textos. Estos gastos representan una proporción relativamente mayor de un menor presupuesto familiar. Por estas razones, hay procesos sociales que llevan a la reproducción de la desigualdad, aun si todas las demás condiciones fuesen iguales para todos los niños pero, como hemos visto, no son iguales. El trabajo infantil limita la participación en la escuela, especialmente en los sistemas educativos que han experimentado expansión en el acceso más recientemente.

El tercer y último conjunto de procesos sociales que contribuyen a la reproducción de la desigualdad en las escuelas se relaciona con la interacción entre las influencias sociales y educativas. La pobreza misma de las familias -particularmente expresada en los bajos niveles educativos de los padres o tutores- adquiere un significado distinto al agruparse y producir efectos en la ecología de las escuelas. Este efecto agregado de la pobreza de las familias influye en las expectativas de los maestros y en sus prácticas. Distintos agregados, distintas constelaciones de niveles educativos de los padres, llevan a diversas respuestas de parte de los maestros y de las escuelas. Los profesores suelen tener expectativas más altas sobre el potencial académico de los niños cuando piensan que los padres podrán apoyar la educación por muchos años, lo que es una

función del nivel socioeconómico de los padres. La interacción de un factor exógeno a la escuela - características agregadas de los padres- y de un factor endógeno -expectativas de los maestros- constituye distintos climas educativos para diversos niños.

Otra manera en que estos dos conjuntos de influencias interactúan para formar un proceso educativo que influye en la igualdad de oportunidades educativas se refiere al tipo de pedagogía más efectivo con distintos grupos de niños. Imponer un enfoque pedagógico único a todos, independientemente de sus circunstancias, hará que algunos niños puedan aprender más que otros. Por ejemplo un calendario escolar único, diseñado para niños en áreas urbanas y una modalidad pedagógica única -que exija por ejemplo que todos aprendan al mismo tiempo, en un programa rígido- colocará a aquellos que trabajan ocasionalmente en desventaja, porque perder algunas clases tendrá un efecto acumulativo en su capacidad de completar la secuencia curricular para ese grado. De igual modo, un currículum entregado en un idioma único, nacional, colocará a aquellos niños que no lo hablan en su casa en desventaja frente a quienes este, idioma es el mismo de sus padres.

Existen formas más sutiles en que los procesos pedagógicos pueden tomar en cuenta, o no, el contexto social de origen de los niños. Por ejemplo, los maestros pueden enseñar para el alumno más rápido en el aula -o para aquellos que han participado en preescolar en el caso de maestros de primer grado-, lo que colocaría en desventaja a los demás. Los programas de estudio y los libros de texto pueden apoyarse en ejemplos y referentes concretos que son más familiares a ciertos grupos de niños que a otros.

Un corolario de este orden de razonamiento es si dar a los hijos de los pobres más de lo mismo será suficiente para sobrepasar la desigualdad. Dado que en estos momentos estos niños reciben menos que el resto, más de lo mismo sería en sí una innovación, pero ésta puede ser insuficiente. Quizás deberíamos pensar en los esfuerzos por mejorar la igualdad de oportunidades educativas como una secuencia de ciclos de políticas que deben adecuarse al estadio de desigualdad en cada país. Donde no hay igualdad en el acceso ésta debe ser el punto de entrada.

El siguiente nivel debe ser lograr igualdad en insumos y procesos -más de lo mismo-. El tercero, lograr acciones diferenciadas que efectivamente den más a quienes más lo necesitan -compensatoriedad-. Desde luego esta noción debe tener como referente al resto de los niños y no el nivel de base de los beneficiarios de los programas. No constituye discriminación positiva un programa compensatorio porque distribuya lápices y cuadernos a niños que antes no los tenían, cuando el resto de los niños tienen maestros mejor preparados y escuelas mejor organizadas y dotadas. De nuevo, el énfasis en la búsqueda de la igualdad de oportunidades debe estar en acortar las distancias, no entre el pasado para un grupo de niños y su presente, sino entre las oportunidades de aprendizaje que tienen los niños entre sí.

Igualar los recursos financieros entre todos los niños es difícil porque una parte importante de estos recursos es movilizadada en forma privada por las familias. Aunque la idea de utilizar recursos públicos para compensar e igualar estas diferentes contribuciones privadas es lógica, no conozco ningún ejemplo de países de la región donde esto se haga actualmente, lo que tal vez sugiera que no es políticamente factible o culturalmente aceptable intentar tal grado de igualdad. Esto obliga a la innovación, no como una etapa posterior a haber igualado las condiciones para todos los niños, sino como una necesidad sobre el reconocimiento de que la igualación de recursos no ocurrirá en el corto plazo. Probablemente no sea razonable pedirle a los subsistemas más frágiles del sistema educativo que sean quienes produzcan innovación para hacer más con menos, pero no parece haber otra alternativa en la búsqueda de intentar igualar resultados.

Finalmente, el estudio de los esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los pobres debe prestar particular atención a la puesta en marcha de los programas y las políticas. Debe evaluar sus resultados y sus costos pero, especialmente, ayudar a entender los procesos y obstáculos que transforman estas políticas. En organizaciones tan grandes y complejas como el sistema educativo hay mucho espacio para que la política se forme, se defina, en la etapa de

operarla. Las iniciativas nacionales o estatales para aumentar la igualdad de oportunidades tienen que recorrer mucho camino hasta afectar la práctica escolar y el contexto social de los planteles.

Los administradores y líderes locales, los maestros, directores, estudiantes y comunidades, crean y recrean políticas en formas que puedan ser opuestas a los objetivos iniciales de las mismas. Tal vez, como ningún otro espacio de políticas públicas, los programas orientados a reducir la pobreza y a los pobres ocurren en territorio competido y cuestionado, son por lo tanto un blanco ideal para de-construcción, re-construcción y destrucción. No es casual que el estudio de la operación de políticas como disciplina académica se inicia en Estados Unidos con el de los programas federales para aliviar la pobreza (Pressman y Wildavsky, 1973).

Los sistemas educativos son arenas donde se expresan conflictos políticos entre intereses opuestos. Las sociedades desiguales tienen fuerzas que apoyan la reproducción de la desigualdad y ellas resistirán escuelas reformadas que busquen más igualdad. En los casos en que sea necesario asignar mayores recursos para financiar las escuelas a las que asisten los hijos de los pobres, el apoyo sostenido a reformas progresivas requerirá de la demanda efectiva de sus beneficiarios, estudiantes o sus padres, precisamente los grupos en la sociedad con menos voz política. Los estudiantes y maestros de escuelas en pequeñas comunidades rurales o indígenas, o en urbano marginales, no suelen declararse en paro porque no les alcanza el presupuesto para adquirir materiales didácticos de calidad y, si lo hicieran, seguramente no ocuparían la atención de los medios de comunicación, de los políticos y de la sociedad de la misma manera que los universitarios protestando por razones semejantes.

El problema de las oportunidades educativas de los hijos de los pobres recibe menor atención en los medios y menos recursos y esfuerzos extraordinarios de los gobiernos y de las sociedades latinoamericanas que el problema de las quiebras de la banca privada, de los conflictos cívico-militares, del terrorismo, del narcotráfico o de los procesos internos de decisión de los partidos políticos. A pesar del sostenido esfuerzo en la expansión educativa en la región, las reformas deliberadas y bien financiadas para influir significativamente en las oportunidades educativas de los más pobres y reducir la desigualdad han sido episódicas. En consecuencia, fueron las primeras en sufrir los efectos de la próxima crisis financiera o emergencia nacional. Es posible que las interesantes acciones de compensatoriedad en curso, sean también efímeras, ya que necesitan del esfuerzo sostenido para dar resultados.

A pesar de estas preguntas -y de las dificultades en el funcionamiento y en asegurar la institucionalización de los esfuerzos compensatorios-, la experiencia de la región en materia educativa nos muestra también que es posible dar más oportunidades educativas a los hijos de los pobres.

Es bueno recordar que la desigualdad educativa no es, pues, un resultado inevitable de la civilización contemporánea, sino una elección humana, de decisiones colectivas sobre quién debe ser educado, cómo y a qué costo. La pobreza educativa es el resultado de una elección, no sólo de los pobres sino tal vez, fundamentalmente, de los menos pobres; de cómo ellos definen sus intereses y responsabilidades y de cómo influyen las prioridades para la acción pública.

A medida que la educación se ha hecho más importante para la estratificación social es crucial asegurar igualdad de oportunidades educativas. Ignorar esto es permitir que la escuela sea el mecanismo clave de reproducción y aumento de la desigualdad social. El reconocer que es posible cambiar las oportunidades educativas de los pobres nos recuerda cuánto se ha avanzado en la región en comprender que todas las personas han sido creadas iguales y tienen el derecho de esperar de los demás oportunidades justas e iguales y también cuánto falta aún por aprender y hacer en esta larga jornada por la justicia.

No puede haber mayor prioridad para las políticas educativas de la región, que proteger los derechos humanos de todos los ciudadanos latinoamericanos y de promover la inclusión social, así como poner en marcha políticas que contrarresten los actuales procesos reproductivos en

educación, que cambien las probabilidades de que todos los niños encaren las mismas posibilidades de aprender y tener éxito en completar la educación suficiente para lograr una movilidad social significativa. Esto requerirá invertir en conocimiento para entender por qué los niños que actualmente tienen éxito lo hacen, cuáles son las contribuciones relativas de los distintos factores identificados en este trabajo en la estructura de oportunidad educativa y estudiar cuáles son los resultados de los esfuerzos incipientes para operar políticas de discriminación positiva.

Además de lo anterior, estas reformas requerirán especialmente voluntad política, iniciativa y liderazgo para articular y dar voz a lo que son grupos de interés dispersos y fragmentados -204 millo-

nes de personas- y que son los que más pueden ganar como resultado de reformas orientadas a hacer más incluyentes a las sociedades latinoamericanas.

#### Notas

1 Comenta Margarita Zorrilla, coordinadora local del Congreso, que el concepto de diálogo informado está inspirado en las vinculaciones entre investigación y toma de decisiones educativas que desarrollé con mi colega Noel McGinn (Reimers y McGinn, 1997). Por esta razón estoy particularmente agradecido por la oportunidad de observar de cerca el desarrollo de estos diálogos.

2 Me refiero a Raquel Ahuja, Teresa Bracho, Patricia Muñoz, Carlos Muñoz-Izquierdo y Sylvia Schmelkes, quienes han escrito capítulos en un libro que he editado recientemente y que será publicado el próximo año (Reimers, 2000).

3 En 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos establece la educación como un derecho básico de todas las personas. Este derecho de cada niño es ratificado en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1959. Entre 1960 y 1966 la UNESCO auspició cuatro conferencias regionales de educación -en América Latina la de Santiago en 1962- orientadas a promover la universalización de la educación primaria en esta región.

4 Por modelo neoliberal me refiero al enfoque de políticas económicas según el cual el objetivo principal de las reformas debe ser liberar todos los obstáculos a los mercados para permitir el libre intercambio de bienes y servicios a nivel global. A este enfoque normativo subyace, como fundamento explicativo positivo, la economía neoclásica. El modelo neoliberal integra, además de los elementos explicativos y teóricos derivados del análisis positivo, proposiciones normativas basadas en la priorización de la eficiencia, en la utilización del capital como objetivo social y en una concepción utilitarista según la cual el bien común es el resultado agregado de la maximización del bienestar de cada individuo, resultado de un equilibrio (optimalidad de Pareto) que maximiza la función de producción de los factores involucrados, donde no es posible para ninguno de los participantes en el proceso productivo mejorar su bienestar sin perjudicar el de los demás.

Según la perspectiva neoliberal es la participación de todas las economías en un solo mercado global la que permitirá maximizar la eficiencia, llevando a cada economía a encontrar su nicho de competitividad máxima. Según este modelo es el mercado el mecanismo que permite organizar el esfuerzo productivo de formas que maximicen la eficiencia. Dado que esta perspectiva postula que el bien común es el agregado del bienestar individual, las intervenciones del Estado son vistas como obstáculos en la operación del libre mercado. Por extensión, muchos asumen que estas virtudes del mercado, y las debilidades del Estado, han de extenderse a la regulación de todas las formas de acción humana, incluida la provisión de servicios sociales.

Muchos de los programas de ajuste y reestructuración económica seguidos durante los años ochenta y noventa están orientados a dismantelar el orden regulatorio que impide la

participación de las economías en el mercado global y a minimizar el papel del Estado en la provisión de servicios en la búsqueda de ese estado de competitividad puro en el que los factores productivos puedan maximizar su utilidad (Williamson, 1983). En América Latina se ha popularizado una variante del modelo neoliberal en la que el mercado, la competitividad y la eficiencia pasan de ser medios para lograr el bienestar humano a convertirse en fines del proceso de reforma económica, esta versión vulgarizada expresa tanto la superficialidad en el análisis y la estrechez de miras de sus proponentes como la oposición intencionada de sus detractores.

5 Para un desarrollo más amplio de este concepto de niveles de oportunidad educativa, ver Reimers, 1999.

### **Referencias bibliográficas**

Avalos, Beatrice (ed.). (1986). *Teaching children of the poor*, Ottawa: International Development Research Center.

Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*, Washington, Dc: Banco Mundial.

Behrman, Jere (1997). *Women's schooling and child education: a survey*, University of Pennsylvania, Filadelfia, mimeografiado.

Behrman, Jere y Jeremy Kowles (1997). *How strong is child schooling associated with household income?*, University of Pennsylvania, Filadelfia, mimeografiado.

Bernstein, B. (1971). *Class, codes and control*. vol. 1. Theoretical studies towards a *sociology of language*. Chapter 10 "A critique of the concept of Compensatory Education", Londres: Routledge and Kegan.

Bernstein, Basil (1975). *Class, codes and control*. Londres: Routledge.

Blau, Peter Michael y Otis Dudley Duncan (con la colaboración de Andrea Tyree) (1967). *The American occupational structure*. Nueva York: Wiley.

Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron (1977). *Reproduction in education, society and culture*, Londres: Sage.

Bowles, Samuel y Herbert Gintis (1970). *Schooling in capitalist America. Educational reform and the contradictions of economic life*, Nueva York: Basic Books.

Bracho, Teresa (2000). "Poverty and education in Mexico 1984-1996", en Reimers, F. (ed). *Unequal schools, unequal chances*, Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies.

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

Casen (1992). Citado en Winkler, 2000.

CEPAL (1991). *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas uruguayas*, Montevideo: CEPAL.

CEPAL (1992). *Educación y conocimiento: Ejes de la transformación productiva con equidad*, Santiago: Organización de las Naciones Unidas.

- CEPAL (1999). *Panorama social*, Santiago: CEPAL.
- Coombs, Philip (1985). *The world crisis in education*, Nueva York: Oxford University Press.
- Gergen, David (1999). *us News and World Report*, julio 16, p. 64.
- Harbison, Ralph y Eric Hanushek (1992). *Educational performance of the poor, Lessons from rural northeast Brazil*, Washington, Dc: The World Bank.
- Inter-American Development Bank (1996). *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, DC: BID.
- Inter-American Development Bank (1998). *Facing up to inequality in Latin America*, Washington, Dc: ao.
- Jencks, C. (1972). *Inequality*, Nueva York: Basic Books.
- Latapí, Pablo (ed.) (1998). *Un siglo de educación en México*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Latapí, Pablo y Manuel Ulloa (1997). *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*, México: UNAM/Centro de Estudios sobre la Universidad.
- Lockheed, Marlaine y Emmanuel Jimenz (1994). *Public and private secondary schools in developing countries*, Washington, oc: World Bank.
- Londono, Juan Luis (1996). *Poverty inequality, and human capital development in Latin America, 1950-2025*, Washington, Dc.
- Macisaac, Donna (1994). En Psacharopoulos, G. y H. Patrinos (eds.) *Indigenous people and poverty in Latin America*, Washington, oc: World Bank.
- McGinn, Reimers, et al. (1991). *Why do children repeat grades? A study of rural primary school/s in Honduras*, Cambridge: Harvard University.
- Mann, Horace (1891). *The twelfth annual report*, Nueva York: Dillingham.
- Misión Social (1997). *Los planteles, la calidad de la educación y el residuo*, Colombia, mimeografiado.
- Muñoz-Izquierdo, Carlos, et al (1979). "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. IX, núm. 3.
- Muñoz-Izquierdo, Carlos, et al. (1997). "Valoración del impacto educativo de un programa compensatorio, orientado a abatir el rezago escolar en la educación primaria", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXV, núm. 4.
- Myers, Alonzo (1942), "The democratic Ideal of equality of education and equality of opportunity", en *Journal of Educational Sociology*.
- Organization of American States (1996). *Educación en las Américas: calidad, equidad y ciudadanía*, Washington, Dc, mimeografiado.
- Organization of American States (1998). *Declaración de la Cumbre de las Américas*, Santiago: OAS Webpage.

- Panagides, Alexis (1994). "México", en Psacharopoulos, G. and H. Patrinos (eds.) *Indigenous people and poverty in Latin America*, Washington, Dc: World Bank.
- Post, David (1999). *Globalization, national policy, and the distribution of educational opportunity for Mexican adolescents*. Pennsylvania State University. Department of Education Policy Studies, mimeografiado.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973). *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos (eds.) (1994). *Indigenous people and poverty in Latin America*, Washington, Dc: World Bank.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Reimers, Fernando (ed.) (1995). *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI. Desafíos y oportunidades*. San Salvador: Universidad Centro Americana.
- Reimers, Fernando (1999). "Educational chances of the poor at the end of the twentieth century", en *Prospects*, vol. XXIX, núm. 4, diciembre.
- Reimers, Fernando (1999). "Educational opportunities for low income families in Latin America", en *Prospects*, vol. XXIX núm. 4, diciembre.
- Reimers, Fernando (1999). "El estudio de las oportunidades educativas de los pobres en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, septiembre, en prensa.
- Reimers, Fernando (2000). "Educación, inclusión y justicia social en América Latina" en Ornelas, Carlos (ed). *Educación y desarrollo en América Latina. Ensayos en honor a Pablo Latapí*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, en prensa.
- Reimers, Fernando (ed.) (2000). *Unequal schools, unequal chances. The challenges to equal opportunity in the Americas at the dawn of a new millennium*, Cambridge: Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies, en prensa.
- Reimers, Fernando y Noel McGinn (1997). *Informed dialogue*, Connecticut: Praeger.
- República de Colombia (1997). *Tercer estudio internacional de matemáticas y ciencias*, Santa fe de Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- República de Venezuela (1995). *Encuesta de Hogares por Muestreo*. Caracas: Oficina Central de Estadística e Informática.
- Rodríguez, Roberto (1998). "Educación superior y desigualdad social", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. III, núm. 5, enero-junio 1998.
- Rodríguez, Roberto (1999). *Comunicación personal*.
- Sánchez, Fabio y Jairo Muñoz (1995). "¿Por qué los niños pobres no van a la escuela?", en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxiv, núm. 4, pp. 73-110.
- Schmelkes, Sylvia (1997). *La calidad en la educación primaria. Un estudio de caso*. México: Fondo de Cultura Económica.

Schmelkes, Sylvia (2000). "Education and indigenous people in Mexico", en Reimers, Fernando (ed). *Unequal schools, unequal chances*, Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Schiefelbein, Ernesto y Joseph Farrell (1982). *Eight years of their lives*, Ottawa:IDRC.

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

Schiefelbein, Ernesto y Lawrence Wolff (1992). *Repetition and inadequate achievement in Latin America's primary schools*, Washington, DC: World Bank.

Secretaría de Educación Pública (1999). *Perfil de la educación en México*, México: SEP.

Sen, Amartya (1992). *Inequality reexamined*, Cambridge: Harvard University Press.

Steele, Dianne (1994). "Guatemala", en Psacharopoulos, G. y H. Patrinos (eds.) *Indigenous people and poverty in Latin America*, Washington, DC: World Bank

UNDP (1997). *Human development report 1997*, Nueva York: Oxford University Press.

UNESCO (1996). *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*, Santiago: UNESCO

UNESCO (1998). *World education report*, París: UNESCO.

United States Department of Education (1966). *Equality of educational opportunity*, Washington, DO: Government Printing Office.

Van der Gaag, Jacques y Donald Winkler (1996). *Children of the poor in Latin America and the Caribbean*, Washington, DO: World Bank.

Williamson, J. (ed.) (1983). *Prospects for adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico. Responding to the debt crisis*, Washington, DO: Institute for International Economics.

Winkler, Donald (1999). "Reforma educativa en América Latina. El rol del sector privado", Presentación en el foro internacional sobre educación economía y sociedad, Ciudad de México, marzo 11-12.

Winkler, Donald (2000). "Educating the poor in Latin America and the Caribbean: Examples of compensatory education", en Reimers, Fernando (ed.) *Unequal schools, unequal chances*, Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies.

Wood, Bill y Harry Patrinos (1994). "Urban Bolivia", en Psacharopoulos, G. and H. Patrinos (eds.) *Indigenous people and poverty in Latin America*, Washington, DO: World Bank.

World Bank (1993). Citado en Winkler, 2000.

World Bank (1999a). *Sector study on education finance and rural education in Peru*, Washington, DC.

World Bank (1999b). *Secondary education in El Salvador: Education reform in progress*. Washington, DC.

Recepción del artículo: 30 de octubre de 1999

Aceptado: 13 de diciembre de 1999