



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES

EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN Y
LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

TESIS
QUE PARA OPTAR EL GRADO DE:
DOCTORA EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA:
MARÍA INÉS CASTRO LÓPEZ

TUTOR:
ROBERTO RODRÍGUEZ GÓMEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

MÉXICO, D.F., JUNIO DEL 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo 1: El sistema nacional de educación en América Latina. Su desarrollo y configuración	15
1.- <i>El análisis del sistema nacional de educación desde una perspectiva sociológica</i>	16
2.- <i>Configuración y desarrollo de los sistemas de educación en América Latina</i>	28
3.- <i>La transformación del SNE en el contexto de la globalización y el neoliberalismo</i>	38
4.- <i>Las desigualdades educativas en América Latina</i>	47
<i>A modo de conclusión</i>	52
Capítulo 2: Repensando la igualdad en la educación	55
1.- <i>La idea de igualdad en la modernidad, Críticas y debates</i>	56
2.- <i>Una aproximación al concepto de igualdad</i>	62
3.- <i>Acerca de la igualdad de oportunidades</i>	75
<i>A modo de conclusión</i>	83
Capítulo 3: La persistencia de la desigualdad educativa	87
1.- <i>La educación como un derecho y como un bien público</i>	88
2.- <i>La persistencia de la desigualdad y las dinámicas de los sistemas educativos</i>	91
3.- <i>El acceso universal y la expansión de la oferta</i>	96
4.- <i>La descentralización y la segmentación de la demanda</i>	107
<i>A modo de conclusión</i>	120

Capítulo 4: Las cifras de la desigualdad educativa	123
1.- Selección de países	123
2.- La desigualdad en perspectiva histórica	129
3.- El contexto de la desigualdad	133
4.- Algunas cifras de la desigualdad	137
A modo de Conclusión	151
Conclusiones	155
Bibliografía	161
Anexo	173

INTRODUCCIÓN

La desigualdad educativa es un fenómeno persistente en América Latina que refleja y pone de manifiesto las marcadas desigualdades sociales que existen en la región. Al igual que en muchos otros países del mundo, en las últimas décadas se han producido notorias transformaciones destinadas al logro de la igualdad de oportunidades en el sistema educativo de cada uno de los países de la región. Estas transformaciones son el resultado del diseño e implementación de múltiples políticas públicas, algunas de amplio alcance que abarcaban al sistema de educación en su conjunto y otras, de carácter focalizado, dirigidas a la atención de sectores específicos del alumnado, pero que también impactan al sistema. Sin embargo a pesar de la aplicación de las políticas formuladas con este propósito, la desigualdad en las oportunidades educativas no solo persiste sino que se acentúa. Esta persistencia y acentuación de la desigualdad educativa hace que algunos autores (Ezcurra, 2011) señalen a este fenómeno como una característica estructural de los sistemas escolares de América Latina. La persistencia de esta desigualdad se torna más preocupante cuando se acepta que el conocimiento, la ciencia y la tecnología son elementos centrales del desarrollo económico y social en el mundo globalizado.

Esta desigualdad, que distintos autores (Judengloben, 2006; CEPAL, 2010) han identificado como brechas educativas, queda plasmada en múltiples informes de organismos internacionales (OCDE, BM, CEPAL, UNESCO, SITEAL) que, especialmente a partir de la década de los ochenta, han producido una rica información cuantitativa al respecto. A esta información estadística sobre la desigualdad social y educativa que presentan dichos informes, se suman, a partir de la primera década de este siglo, los resultados (también estadísticos) de

diversas evaluaciones realizadas a nivel internacional (PISA¹, TIMSS²) y otras de carácter regional (LLECE³ y SERCE⁴), a las que se suman evaluaciones nacionales sobre el desempeño de los estudiantes en distintas áreas del conocimiento. Esta abundante información hace posible apreciar que los países de América Latina presentan brechas educativas significativas con respecto a los países avanzados. Pero, al incorporar y analizar los resultados de estos estudios de evaluación elaborados a nivel internacional, regional y nacional, se observa que las desigualdades también están presentes al interior de los propios países, ya sea entre las distintas zonas geográficas o entre los estratos sociales que atiende el sistema educativo.

El acceso a esta abundante información propició que durante los últimos años se hayan desarrollado numerosas investigaciones que a partir de estas bases de datos estadísticos, y utilizando el análisis multifactorial, han dado cuenta de las desigualdades en los resultados educativos. Pero aún cuando estos estudios de carácter estadístico elaborados por distintos organismos son recientes, al igual que las evaluaciones y las investigaciones derivadas de ellos, se observa que el logro de la igualdad de oportunidades educativas no es una preocupación nueva en América Latina. Ya desde sus orígenes, a finales del siglo XIX y principios del XX, los sistemas de educación de la región parten del supuesto que la escuela pública es un espacio de integración que garantiza la igualdad para todos; y por lo tanto no establecía ninguna restricción para el ingreso. Todos los niños podían acceder a la escuela pública. Esta afirmación se sustenta en el principio de inclusión e implica la centralidad del Estado en la responsabilidad de garantizar oportunidades educativas. De esta manera se reconocía el derecho a la educación de los niños y las niñas cuyas edades correspondían con las señaladas

¹ Por sus siglas en inglés: *Programme for International Student Assessment*

² Por sus siglas en inglés: *Trends in International Mathematics and Science Study*

³ *Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación*

⁴ *Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*

en las reglamentaciones oficiales de obligatoriedad escolar de aquella época⁵, al mismo tiempo que se hacían efectivos los criterios de gratuidad y laicidad de la enseñanza.

A partir de la década de los ochenta del siglo pasado, el significado del derecho a la educación y la igualdad de oportunidades, se desplaza desde la noción inicial apegada al criterio del acceso universal a la escuela hacia una noción que se apoya en la necesidad de alcanzar, por parte de todos los alumnos, una satisfactoria adquisición y dominio de conocimientos y saberes básicos. De manera tal que la escuela garantice a todos los alumnos el logro de la autonomía individual y la participación plena en la sociedad a la cual se pertenece, mediante el exhaustivo desarrollo de las aptitudes y capacidades individuales.

Este desplazamiento, o resignificación, de la noción *igualdad de oportunidades* puede entenderse como una de las consecuencias de la gran expansión que experimentó el sistema educativo durante las décadas precedentes, cuando se implementan políticas educativas que pueden caracterizarse como de corte desarrollista. Precisamente a principios de los años ochenta cuando, después de veinte años de crecimiento cuantitativo el sistema educativo se afianza, surge como evidencia incontrastable que el derecho a la educación no logra cubrirse con el simple acceso a la escuela. Es así que a partir de los años ochenta se observa, mediante el análisis de ciertas disposiciones gubernamentales orientadas al logro de la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación, como consigue instalarse, al menos discursivamente, un fuerte interés por la calidad educativa y la eficiencia del sistema educativo. Aparecen entonces tres criterios básicos -*calidad, equidad, eficiencia*-, que nutrirán hasta la actualidad la casi totalidad de los discursos educativos. Esta preocupación por la calidad de la educación y la eficiencia del sistema de enseñanza coinciden con la implementación en la región

⁵ En el caso de México, en el año 1900 “la educación se dividía en 1era, 2da y 3era enseñanza. La primera era la elemental, comprendía lectura, escritura, elementos de aritmética y catecismo cívico. No había tiempo estipulado, el niño asistía hasta que lograba los conocimientos, por lo general podía lograrse en dos años de asistencia regular”. Meneses Morales, Ernesto *Tendencias educativas oficiales en México: 1821-1911*

de políticas neoliberales, las cuales favorecieron la descentralización y privatización de la educación, instalaron criterios de mercado en la gestión y ubicaron a la evaluación como mecanismo privilegiado de control de calidad. Sin embargo en el año 2010, a casi treinta de la aplicación de estas políticas neoliberales, la desigualdad educativa persiste como una tendencia estructural del sistema educativo.

El problema y las preguntas de investigación

Desde esta preocupación temática el problema central de investigación plantea que a pesar del supuesto fundacional del sistema educativo y de las políticas de las últimas décadas orientadas al logro de la igualdad educativa, el cumplimiento de este derecho de manera plena entre los niños y adolescentes que asisten a los tramos obligatorios del sistema educativo⁶ sigue siendo un objetivo por alcanzar. A partir del planteamiento de este problema, se formulan las siguientes preguntas que orientan la investigación:

- ¿Cómo se relacionan las estructuras distributivas y las políticas sociales que predominan en un país con la igualdad educativa? ¿Qué papel juega el Estado en la distribución de bienes públicos?
- ¿Cómo distribuye el sistema escolar, en el tramo que corresponde a la educación básica obligatoria, el conocimiento socialmente significativo entre alumnos de distintas procedencias socioculturales? ¿Es realmente la escuela pública una institución justa?
- ¿Cuál es la influencia que tiene la escuela, especialmente la escuela pública, en el logro de un adecuado desempeño de los alumnos al margen del origen social de los mismos?
- ¿Si la cuestión de la justicia está vinculada con la distribución, es posible que

⁶ Este derecho ha rebasado el espacio de la educación obligatoria y se ha ampliado notablemente, siendo reconocido como un derecho humano que como tal incluye a todas las personas, sin distinción de edad (educación permanente)

un sistema educativo segmentado a partir de la demanda pueda contribuir a la igualdad educativa?

- ¿En qué medida las políticas focalizadas implementadas durante las tres últimas décadas responden al problema de la desigualdad educativa?
- ¿En la actual reconfiguración del sistema de educación, la escuela pública ha quedado considerada como un espacio destinado a ofrecer educación a los estratos sociales más desfavorecidos, y por lo tanto abandona su mandato fundacional de la igualdad?

Ante esta situación de persistencia de la desigualdad y tomando en cuenta las preguntas que se formulan es necesario aceptar que las políticas de acceso a la educación que acompañaron el proceso de expansión del sistema escolar, resultan hoy insuficientes. También hay que reconocer que la implementación, en el campo de la educación, de las políticas neoliberales además de demostrar su incapacidad para resolver las desigualdades existentes, terminaron creando nuevas desigualdades. Por lo tanto es conveniente:

- Comprender las limitaciones que tienen las políticas de acceso universal al sistema educativo que se implementaron entre 1960-1980 y estudiar los factores que determinaron la persistencia de la desigualdad, así como los efectos que estas políticas tuvieron en relación con la igualdad de oportunidades;
- analizar el impacto de las propuestas neoliberales en la conformación de un sistema educativo segmentado y su repercusión en la generación de nuevas desigualdades, revisando la incidencia de distintos organismos internacionales en el diseño e implementación de políticas educativas.

De esta manera, la aportación que pretende realizar esta investigación se establece a partir de la construcción de elementos teóricos y analíticos que permitan reflexionar sobre la configuración del sistema educativo y su relación con la desigualdad de oportunidades. El análisis parte del reconocimiento de los logros

alcanzados en el ámbito de los derechos educativos y de los desafíos a los que aún se enfrenta.

Objetivos de la investigación

El objetivo general es comprender la actual situación de los sistemas nacionales de educación en América Latina desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades. Para ello se describen las distintas orientaciones expresadas en las políticas educativas, especialmente las de carácter desarrollista y neoliberal en términos de formulación y ejecución, estudiando el efecto de estas distintas políticas en los sistemas de educación y en el logro de la igualdad educativa en cinco países de la región.

Se incorporan además los siguientes objetivos específicos:

- Entender cómo y por qué se conforman los sistemas educativos y cuál es su configuración actual.
- Estudiar la evolución histórica reciente de los sistemas nacionales de educación, y de sus principales características.
- Analizar las funciones sociales del sistema de educación desde distintas perspectivas teóricas, tomando en cuenta su relación con la formación societal y con cada uno de los sectores que la componen.
- Repensar las nociones de igualdad y de justicia desde el campo de la educación
- Describir y evaluar las políticas educativas instrumentadas durante el período en estudio y sus consecuencias en la expansión y la segmentación de los sistemas educativos.
- Revisar las modificaciones operadas sobre el sistema educativo y sus efectos sobre las desigualdades educativas, evaluando los logros y las limitaciones actuales.

Perspectiva de análisis

El sistema de educación puede ser conceptualizado como elemento de mediación del impacto de las políticas generales del sector sobre los procesos educativos concretos y su expresión en los resultados educativos. Al considerar al sistema educativo como un elemento mediador entre las demandas y exigencias externas que se le formulan a la educación y los procesos concretos que tienen lugar en los distintos espacios escolares, se pretende superar algunas interpretaciones paradigmáticas según las cuales la escuela: o es institución que está al servicio de las transformaciones sociales, o un instrumento de la reproducción del orden social establecido.

Para poder estudiar las relaciones que existen entre el sistema de educación y la estructura social es necesario tener claro qué se entiende por sistema nacional de educación. Para ello resulta de gran utilidad la definición que propone Margaret Archer según la cual el sistema nacional de educación es “un conjunto diferenciado de instituciones dedicadas a la educación formal, a nivel nacional, cuyo control y supervisión está a cargo, por lo menos parcialmente, del Estado, y cuyos procesos y partes se relacionan entre sí” (Archer, 1984: 43)

La configuración de estos sistemas nacionales de educación está estrechamente vinculada a la constitución de los Estados nacionales. El surgimiento de este sistema, con una estructura organizativa propia y a cargo de una función social fundamental como es la educación de todos los individuos que conforman la nación, determina la importancia que este adquiere y la complejidad de su relación con la sociedad global. Así mismo es necesario extender el concepto de oportunidades educativas más allá del simple acceso a la escuela, incorporando factores externos e internos del propio sistema que pueden llegar a obstaculizar el logro de la igualdad en la educación.

Perspectiva metodológica

Dentro de la presente investigación confluyen dos aspectos metodológicos, mismos que no podrán entenderse como partes independientes, sino que se retroalimentan permitiendo el análisis de los sistemas nacionales de educación como un todo, en relación con la igualdad de oportunidades.

El primer aspecto metodológico lo constituye la sistematización de las posiciones teóricas existentes sobre la diversa problemática socio-educativas del sistema educativo, definidas necesariamente en el contexto de concepciones sociológicas más amplias. Este aspecto que se puede caracterizar como teórico-deductivo, permitirá la revisión de distintas perspectivas teóricas en torno a los problemas que enfrenta la investigación. Revisión que apela tanto a la estructura lógica como de la capacidad de expresar y predecir la realidad al contrastarse con las distintas preguntas de la investigación.

Un segundo aspecto metodológico se refiere al estudio empírico e inductivo y consta de dos partes. La primera se refiere a la selección de la información estadística y su procesamiento; y la segunda a la sistematización de los efectos en el sistema educativo y en los resultados sobre la igualdad educativa como consecuencia de la aplicación de las resoluciones y principales medidas de política educativa durante el periodo analizado.

A partir de estos dos aspectos metodológicos se presenta una visión del problema a estudiar con una perspectiva complementaria que permite un acercamiento desde los procesos socio-históricos y desde la propia estructura del sistema, e incorpora además un análisis de los resultados en cinco países representativos de la diversidad educativa de la región.

Dado que el sistema educativo es entendido como una estructura activa, con una especificidad histórica, que traduce las demandas sociales en prácticas educativas concretas, compuesto por sujetos colectivos que actúan con una lógica definida por sus intereses y relaciones de poder, resulta necesario estudiarlo como un

proceso socio-histórico en permanente disputa por su control. Sin embargo en lo referido a las expectativas de evolución futura del sistema de educación y evaluación de los efectos potenciales de las actuales políticas, las dificultades son mayores en particular por ser este un peculiar momento histórico, en el cual existe una fuerte disputa de diversos intereses, particularmente privados, sobre los sistemas de educación

La estructura de la investigación

La investigación se desarrolló en cuatro capítulos y un apartado de conclusiones.

En el capítulo primero se parte de la caracterización general del sistema nacional de educación y del análisis del mismo en tanto institución históricamente conformada, tratando de entender cómo se constituyeron, expandieron y consolidaron los sistemas educativos de la región. Para ello se toma en cuenta su vinculación directa con la formación social en la que están insertos y la influencia que esta formación social tuvo en dichos sistemas, para sostenerlos, reformarlos o cambiarlos más radicalmente.

En el capítulo segundo se pone en discusión el concepto de igualdad, tomando como punto de referencia el enfoque liberal igualitario de la educación. Se revisará la construcción del concepto de igualdad en la necesidad, en este caso concreto, de entender la *igualdad de oportunidades*, específicamente en el campo de la educación, tratando de reposicionar el debate desde la perspectiva de una sociedad más justa y entendiendo a la educación como un derecho social.

Posteriormente, en el capítulo tercero, se describe en términos generales las distintas perspectivas acerca de las políticas educativas, especialmente las de carácter desarrollista y neoliberal, en términos de formulación y ejecución, estudiando el efecto de estas distintas políticas en los sistemas de educación. Analizando también como el simple crecimiento sin ninguna readecuación del propio sistema termina generando resultados no previstos ni deseados. Además se realiza un estudio, circunscrito específicamente al tramo al de educación

básica del sistema educativo, del modo en que estos sistemas se diferencian y segmentan a fin de refuncionalizarse y adecuarse a las políticas educativas predominantes en la década del noventa, fundamentalmente la que fue diseñada a partir de distintos organismos internacionales.

En el capítulo cuarto se analiza, a partir de información estadística relevante, la evolución reciente del sistema educativo de América Latina, mediante el estudio y comparación de países representativos con diversos grados de desarrollo y dinámicas evolutivas.

Por último, se presentan las conclusiones del trabajo y se formulan algunos comentarios sobre políticas vinculadas a la consecución de la igualdad de oportunidades y desempeño educativo como un instrumento orientado a lograr una sociedad más justa y se incorpora un anexo estadístico.

CAPÍTULO 1

EL SISTEMA NACIONAL DE EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA SU DESARROLLO Y CONFIGURACIÓN ACTUAL

El propósito de este capítulo es analizar, desde una perspectiva sociológica, como se conforman los sistemas educativos en América Latina y la relación que establecen con las sociedades de las cuales forman parte. El propósito general de la sociología de la educación es comprender las relaciones entre educación y sociedad, entendiendo a la educación como un fenómeno y como un proceso social. Este capítulo centra su interés en analizar el comportamiento del sistema educativo en su encargo de distribuir la educación formal a una población dada. Teniendo en cuenta las complejidades internas y las propiedades dinámicas de los sistemas escolares se evalúa al propio sistema en su desarrollo actual y en sus tendencias recientes, particularmente en referencia a la cuestión de la desigualdad educativa así como su relación con la desigualdad social. Para ello en la primera parte del capítulo se analiza qué es el sistema educativo, cómo está conformado y cuáles son sus propiedades distintivas, así como su interacción con la estructura social. Así mismo se incorpora un acercamiento a la concepción de escuela pública que sustentó la creación y configuración de dicho sistema. En la segunda parte se realiza una breve revisión del proceso socio-histórico por el que atravesaron los distintos sistemas educativos de la región, ubicando tres momentos particulares de su evolución: surgimiento, consolidación y expansión. Así mismo se identifican las distintas concepciones de igualdad educativa que se presentan en cada uno de estos momentos. Se realiza luego una síntesis de las transformaciones económicas, sociales y culturales de los últimos treinta años, que se sitúan como el contexto en el que el sistema educativo adquiere su actual configuración, analizando los principios básicos que orientan la formulación de las políticas educativas de corte neoliberal implementadas durante dicho período en

América Latina. Finalmente se evalúan las desigualdades educativas ya existentes en América Latina y las nuevas desigualdades que surgieron como consecuencia de la aplicación de las políticas antes mencionadas.

1.- El análisis del sistema nacional de educación desde una perspectiva sociológica

La desigualdad educativa es un problema persistente y complejo que se ha transformado en un verdadero desafío para las políticas públicas de los países de la región. Una primera forma de acercarse a la comprensión de este problema es tratar de entender, desde una perspectiva sociológica, qué es el sistema escolar y recuperar al mismo tiempo la concepción de escuela pública en la cual se sustentan estos sistemas.

Toda sociedad es de alguna manera una sociedad educativa y establece, de manera intencionada o no, los mecanismos mediante los cuales transmite las pautas culturales necesarias para garantizar la supervivencia de la estructura social, logrando simultáneamente la socialización de los individuos que la integran

A lo largo de la historia de la humanidad se pueden distinguir tres grandes momentos o etapas de institucionalización de la educación tomando en cuenta los señalados por Floyd y Halsey (1959). Estas tres etapas o situaciones marcan distintos momentos de evolución de la educación y de su relación con la sociedad en su conjunto, y están estrechamente vinculadas con el grado de desarrollo de dicha sociedad.

En un primer momento existen formas poco específicas de educación, propias de sociedades con escasa diferenciación interna, en donde la familia es la depositaria de esta responsabilidad de manera casi exclusiva. La educación en esta etapa aparece generalmente como una práctica espontánea e informal, con escasa o ninguna diferenciación de las otras prácticas sociales.

Luego con la aparición de formas más complejas de organización social, la educación comienza a transformarse en una acción diferenciada y se va conformando como una práctica aislada y especializada. Son creadas entonces algunas agencias educativas que funcionan de manera independiente. En general cada una de ellas representa una unidad en sí misma sin ningún tipo de vinculación o articulación con el resto de las agencias. El grado de diferenciación y especialización que logra alcanzar la educación hace que estas instituciones puedan llegar a tener cierto grado de autonomización del conjunto del sistema social llegando a ocurrir que, en el desarrollo de sus actividades, puedan actuar promoviendo o impidiendo cambios cuyos efectos resulten funcionales o disfuncionales para la sociedad de la cual forman parte.

Finalmente en sociedades con niveles más complejos de estratificación y de división del trabajo, propios de las sociedades industrializadas, la educación se institucionaliza hasta lograr la configuración de verdaderos sistemas nacionales de educación con un alto grado de articulación interna. La educación adquiere entonces el más elevado nivel de formalización e institucionalización, estableciendo una relación de gran dinamismo con la estructura social. La significación cultural, social y económica que entonces adquiere la educación formal hace que se transforme en objeto de disputa política cuando nuevos grupos sociales o grupos de disidentes reclaman derecho de acceso o derecho de enseñar a sus jóvenes según su propias posiciones (Floyd y Halsey, 1959). A estas tres etapas es necesario agregar una cuarta que tiene que ver con los procesos de globalización de la sociedad mundial.

Cada una de estas etapas está determinada tanto por el desarrollo de la estructura social como por la evolución de la propia educación y expresan los distintos modos de relación que se dan entre educación y sociedad. Se parte de formas poco específicas de educación en sociedades con escasa diferenciación interna, en donde la familia es la depositaria de esta responsabilidad de manera casi exclusiva. Luego, con la aparición de ciertas formas más organizadas de la sociedad, la educación se hace más autónoma y surgen algunas agencias de

educación que generalmente no están articuladas entre sí. Durante la conformación de los Estados nación y el surgimiento de las sociedades industrializadas, la educación formal se configura como un sistema nacional, adquiriendo el más alto grado posible de institucionalización. En una cuarta etapa surge la necesidad de reformular, junto con la reformulación del Estado nación, al propio sistema educativo

1.1 Qué es un sistema nacional de educación

Antes de abordar qué es un sistema educativo conviene recordar que, en líneas generales, la noción de sistema hace referencia a un conjunto de elementos que están interrelacionados y que son interdependientes entre sí. Estos elementos forman un todo, o un sistema, con características propias que integra a los elementos y les otorga significado. Sin embargo no debe confundirse el concepto de sistema con el de estructura. Todo sistema tiene una estructura determinada, es decir, una forma relativamente estable y predecible de articulación entre sus elementos o partes constitutivas. Entonces al hablar de sistemas educativos, o sistemas escolares, se está usando un concepto que obliga a pensar en un conjunto de instituciones, que son las escuelas, tanto privadas como públicas, de todos los niveles y modalidades, desde las que se ocupan de la educación inicial hasta los estudios de posgrado (Brigido, 2006). Todas estas escuelas son parte del sistema educativo y están, en alguna medida, interrelacionadas. Algunas de estas interrelaciones son notorias, como es el hecho de que, generalmente, quienes ingresan a un nivel son los egresados del nivel anterior. Otro tipo de relaciones, también presentes en los sistemas educativos, permiten caracterizarlos como más o menos abiertos, más o menos centralizados, más o menos eficientes. Esta estructura implica también la existencia de órganos de administración, dirección y supervisión de las actividades correspondientes, junto con la definición de los roles asignados a los funcionarios respectivos. Desde el punto de vista histórico, el sistema educativo es un fenómeno relativamente reciente y propio de las sociedades nacionales que surgen con la creación del Estado nación (Babini,

1991). Es precisamente el sistema nacional de educación la forma en que se institucionaliza la educación en los Estados nacionales.

Como señala Margaret Archer (1984:43) el sistema educativo es "un conjunto diferenciado de instituciones dedicadas a la educación formal, a nivel nacional, cuyo control y supervisión está a cargo, por lo menos parcialmente, del Estado, y cuyos procesos y partes se relacionan entre sí". A partir de esta definición es posible rescatar dos criterios fundamentales para comprender qué es, desde el análisis sociológico, el *sistema nacional de educación*. El primero de ellos es precisamente su alcance de carácter *nacional*, y el segundo, la regulación que el *Estado* ejerce, aunque sea de manera parcial, sobre la totalidad del sistema.

Este sistema escolar de carácter nacional regulado por el Estado generalmente está dividido en tres grandes niveles: el elemental, el medio y el superior. Casi siempre el nivel elemental, que corresponde a la enseñanza primaria, tiene una orientación exclusivamente formativa y pretende manejar propuestas curriculares de tipo integral. Este era el único nivel que tenía la condición de obligatorio para toda la población hasta las reformas emprendidas en la región en los años noventa que ampliaron los años de escolarización obligatoria.

A partir de la enseñanza media pueden advertirse diversas modalidades que en líneas generales es posible agrupar en humanística, científica y técnica. Sin embargo resulta necesario señalar que en los años recientes se manifiesta una tendencia hacia la orientación comprensiva de los niveles medios. Esto se debe a que se han ampliado los años de educación básica obligatoria que recibe la población en su conjunto y al mismo tiempo se intenta retrasar el momento de seleccionar una opción de tipo profesional o técnica.

El nivel superior está compuesto mayoritariamente por instituciones universitarias donde se cursan diversas carreras profesionales al mismo tiempo que se recibe una formación de carácter científico. Existen dentro de este nivel modalidades no universitarias de formación de personal calificado, generalmente en el área técnica. También en este nivel se han dado en las últimas décadas algunas

modificaciones de importancia, especialmente en la implementación de numerosos posgrados que de alguna manera prolongan la duración de la formación profesional.

Es necesario recordar que tanto las universidades como las escuelas de los demás niveles ya existían mucho antes de la conformación del sistema nacional de educación. Durante la edad media puede situarse la aparición de las universidades. Las escuelas de nivel medio y las dedicadas a la enseñanza elemental son de creación más reciente. Sin embargo todos estos espacios educativos, con diversos grados de institucionalización, existían previamente a la configuración de los sistemas nacionales de educación.

El surgimiento de este sistema, con una estructura organizativa propia y a cargo de una función social fundamental como es la educación de todos los individuos que conforman la nación, determina la importancia que este adquiere y la complejidad de su relación con el conjunto de la sociedad. Sin embargo conviene señalar que el sistema de educación nacional no es únicamente el resultado de la suma, en determinado momento, de estos distintos tipos y niveles de agencias educativas. El hecho distintivo lo constituye la emergencia de los sistemas nacionales como un todo con una determinada organización que le es propia, quedando a cargo del Estado nacional

Al interior del sistema los diversos niveles y modalidades se articulan entre sí por medio de los certificados y diplomas, los que se convierten en requisito académico-administrativo para continuar dentro del sistema. Otra de las características del sistema nacional de educación es la continuidad y la secuenciación en que se desarrolla el tránsito de los estudiantes a lo largo de los distintos niveles. La articulación interna es sistémica, y como tal resulta autosuficiente, pues la formación específica del personal docente para cada uno de los niveles se realiza dentro del propio sistema, y la acreditación y certificación de los estudios también es de carácter interno, aunque con validez nacional (Archer,1984).

Cabe destacar que esta organización interna autosuficiente constituye a cualquier sistema de educación en un sistema diferenciado (o separado) en relación con otros elementos o factores de la sociedad a la que pertenece. Precisamente su diferenciación está dada por la exclusividad que tiene el sistema para tomar a su cargo la tarea de ofrecer la educación formal que controla el Estado, excluyendo la posibilidad de que otro sector de la sociedad pueda hacerlo autónomamente. Se comprueba entonces que este sistema educativo es, como ya señalamos, propio de las sociedades modernas y, siguiendo a Archer (1981) podemos distinguir cuatro propiedades que la autora señala como comunes a todos los sistemas: la unificación, la sistematización, la diferenciación, y la especialización.

La unificación, se refiere al alcance nacional que adquiere la administración de la educación formal. Se crea un aparato administrativo orgánico de carácter nacional, centralizado o descentralizado, referido exclusivamente a la educación que se encarga de establecer los procedimientos operacionales y de supervisión que orientan y afectan el funcionamiento de todos los establecimientos de educación. Este carácter nacional que adquiere la administración de lo educativo es lo que permite la unificación del sistema, superando lo que podría ser la simple suma de las diversas agencias de educación.

Con respecto a **la sistematización**, Archer señala con este concepto la transición de la suma de las partes a la totalidad coordinada del sistema (Archer, 1981). Como puede observarse esta característica está estrechamente relacionada con la anterior, aunque en este caso hace referencia al modo sistémico en que se articulan los distintos niveles y modalidades educacionales, así como a la formación específica, dentro del propio sistema, del personal docente para cada uno de los niveles, y a la acreditación y certificación de los estudios que se realizan dentro del sistema.

En cuanto a **la diferenciación**, hace referencia a la especificidad del sistema de educación en relación al resto de la estructura social. La diferenciación da cuenta de la separación que el sistema educativo establece en relación a los otros

elementos o factores de la sociedad. Precisamente su diferenciación está dada por la exclusividad que tiene el sistema para tomar a su cargo la tarea de distribuir la educación formal que controla el Estado, excluyendo la posibilidad de que otro sector pueda hacerlo.

Por último **la especialización** da cuenta de la capacidad de diversificación que el propio sistema de educación tiene tanto con respecto a sus múltiples dependencias, a la formación y contratación del personal y a procesos y prácticas que desarrolla, como en el logro de sus resultados. De alguna manera se refiere a la característica que permite al sistema ir modificándose de acuerdo a las distintas demandas que formulan los diversos sectores sociales, demandas cuyo impacto depende del poder que el sector que las respalda tenga para influir en la dinámica interna del sistema educativo.

Ninguna de estas propiedades es estática, dado que cambian a lo largo de la historia a partir de las demandas que surgen en la propia sociedad y por las dinámicas internas del sistema escolar. Estas y otras características resultan significativas cuando se intenta comprender la relación de los sistemas educativos con otros fenómenos sociales y también para analizar los cambios educativos que han ocurrido a través del tiempo. Sin embargo es necesario recordar que los sistemas escolares, igual que otros sistemas, son objetos complejos que están compuestos por elementos que no son totalmente comprensibles si no se los analiza en su articulación con el todo. Es por eso que para abordar el problema de la desigualdad educativa resulta necesario entender como este fenómeno se expresa de muy diferentes maneras dentro de las instituciones y la estructura que conforman al propio sistema educativo.

Se puede observar como a lo largo de su trayectoria de más de un siglo las funciones asignadas al sistema de educación se han ido ampliado. Actualmente se agrega a su histórica función de homogeneizar a la población en torno a cierto grupo básico de valores y códigos comunes y socializar a los individuos de acuerdo a los diversos estratos sociales de procedencia, las de proponer una

oferta adecuada a los sectores mayoritarios de reciente ingreso al sistema, convertirse en espacio de acumulación y transmisión del conocimiento científico y tecnológico, preparar los recursos humanos para las diversas ocupaciones que requiere el aparato productivo, y continuar realizando la selección social (Brunner, 2000). De esta manera el sistema educativo tiene una relación directa -aun cuando los resultados pudieran indicar lo contrario- con los diversos aspectos de la estructura social ya sean estos demográficos, económicos, políticos, sociales o culturales.

Teniendo en cuenta, como ya se señaló anteriormente, que los sistemas nacionales de educación son configuraciones educativas propias de la sociedad moderna y están vinculados con la aparición de los Estados nacionales, es posible entender ciertos rasgos distintivos con los que estos sistemas fueron creados en casi todos los países. Entre ellos destaca el carácter de educación obligatoria, gratuita y laica, un criterio fundacional que generalmente quedó plasmado en las leyes de educación respectivas y en varios países dentro del derecho constitucional. Es en cumplimiento de este criterio fundacional que, desde el punto de vista jurídico, actualmente la población de entre cinco y dieciséis años, aproximadamente, tiene el derecho (y generalmente la obligación) de asistir a la escuela. Este derecho legal individual obliga al Estado a garantizar la oferta del servicio. Las actuales aspiraciones educativas de los distintos sectores sociales, y las recomendaciones de importantes organismos internacionales, hace que este plazo se extienda mucho más en el tiempo de permanencia dentro del sistema escolar, abarcando el nivel de la educación inicial y la alta secundaria (o nivel medio superior); lo cual implica que desde los distintos sectores de la sociedad se amplíe la demanda de educación, exigiendo al Estado una mayor obligación frente a la educación de la población.

En cuanto a las tendencias que en los últimos años muestran los sistemas nacionales de educación a nivel mundial, pueden señalarse a partir del análisis de datos estadísticos, algunos rasgos comunes en todos los sistemas de educación como son: la reducción casi total de las tasas de analfabetismo, especialmente en

los sectores jóvenes de la población; el aumento de la tasa de escolaridad de la población; el avance significativo hacia el logro de la universalización de la educación básica; la participación igualitaria de la mujer en el sistema educativo incluyendo el nivel superior, aún cuando en este nivel su participación sea en la carreras de menor prestigio; la tendencia a aumentar los años de duración de la educación básica de toda la población, lo cual hace que se instaure la secundaria formativa dejando de lado las modalidades técnicas en este nivel; el significativo incremento de la matrícula en el nivel superior de la enseñanza; la ampliación de los calendarios y horarios escolares, entre otros. Para el caso de América Latina, la reducción sustancial de los índices de analfabetismo y la elevación del nivel de escolaridad de la población, logrados en casi todos los países, son el resultado de un esfuerzo financiero y de una política activa en educación llevada a cabo en forma sostenida especialmente durante el período del Estado benefactor (o desarrollista).

Dentro de estas tendencias del sistema educativo también puede señalarse un cierto isomorfismo en las estructuras de organización y las formas de gobierno de los sistemas nacionales de educación, que daría cuenta de un proceso de globalización de las instituciones de educación. En cuanto a las políticas educativas, inducidas desde organismos internacionales, la descentralización del sistema educativo y los procesos de evaluación son las más recurrentes de las estrategias implementadas en la región (Pereyra, 1996) por el modelo neoliberal.

Es pertinente destacar que el sistema escolar de cada país tiene una forma particular de configuración, en tanto organizaciones con sus propios procesos internos de funcionamiento que son guiados y limitados por estructuras formales de mando, procedimientos y funciones, así como también por discursos, rutinas y dinámicas informales de poder. Comprende una gran red de organismos y actividades, actores y relaciones, que desempeñan importantes funciones sociales y cuyas vinculaciones con la sociedad general son muy complejas.

Acercarse a la comprensión de las complejas relaciones que existen entre el sistema de educación y la estructura social aporta elementos de interés para explicar el por qué de la realidad educativa de cada uno de los países y, al mismo tiempo, hace posible un abordaje más integral del problema de las desigualdades educativas.

1.2 La escuela pública como un espacio de y para la igualdad

La idea de *escuela pública* debe ubicarse como propia del pensamiento ilustrado que desde mitad del siglo XVIII vislumbraba una educación igual para todos y bajo la responsabilidad del Estado. Como institución surge en Europa durante el proceso de transición del antiguo régimen hacia el liberalismo político y posteriormente a la economía industrial. En este sentido la escuela pública es una institución clave de la modernidad y como tal contribuye en el proceso de secularización del orden social al asumir el compromiso de forma al ciudadano del Estado nación. La escuela pública se constituye como una institución socializadora que se sustenta en el principio político de la igualdad y en la integración social de todos los individuos.

Esta escuela pública, tal como fue instaurada en Europa desde inicios del siglo XIX, está orientada a la creación de un espacio social común e igualitario, para lo cual era necesario educar al alumno al margen de sus particularismos de origen y elevarlo hasta el mundo superior del conocimiento científico mediante el uso de la razón, y al mismo tiempo afirmar el valor universal de la cultura (Touraine, 1998), que ayudara a construir una sociedad considerada como portadora de la civilización y de los valores de la modernidad. El proceso histórico de formación de los nuevos Estados, por lo tanto, determina la necesidad de una escuela pública que asegure la fidelidad de los ciudadanos a la nación. Dado que todos deben recibir educación, y por lo tanto no puede ser atributo de ningún grupo social, es necesario que sea el Estado quién asuma la responsabilidad de proporcionar educación y de este modo hacer efectivo el principio de igualdad. La educación se

convierte así en un bien público⁷ y la escuela igualitaria, gratuita, obligatoria y laica se transforma en la institución que puede garantizar el acceso de todos a este bien público.

De esta manera la noción de escuela pública se refiere a aquella institución que tiene a su cargo la tarea de universalizar la educación desde una *perspectiva inclusiva*, con la cual se asegura la integración del individuo a un proyecto incluyente de nación. La educación pública así entendida es una atribución del Estado, dado que al Estado le corresponde representar el interés general de la población más allá de las particularidades existentes entre los individuos.

La concepción clásica de la escuela pública, -igualitaria, gratuita, obligatoria y laica-, es retomada y discutida en América Latina hacia finales del siglo XIX como la escuela necesaria para llevar a cabo la difícil tarea de reformar las ideas tradicionales propias de la época colonial y conseguir cierto grado de integración en torno a la formación social emergente. La construcción de esta nueva sociedad, entendida como algo distinto y superior a la suma de las conciencias y comportamientos individuales, genera la necesidad de crear instituciones que propicien un proceso de socialización a fin de evitar el vacío moral. Es así que en América Latina la educación universal, institucionalizada en la escuela pública, se erige como el mejor mecanismo para lograr esta socialización que permita integrar a los individuos en el nuevo orden social, y sustituye una función social que históricamente, en esta región, estuvo bajo la hegemonía de la Iglesia. La emergencia de la escuela pública en América Latina es el resultado de la necesidad de formar al ciudadano y simultáneamente consolidar al Estado nación.

⁷ El concepto de *bien público* admite varios significados. Tradicionalmente, un bien público es aquel que pertenece o es provisto por el Estado. Esta concepción se remonta al concepto de Res pública (cosa pública) del Derecho romano. En el presente esta concepción puede encontrarse en la tradición Legal, la Ciencia política y la Economía política. Así, en esas áreas en general se entiende por bien público el conjunto de bienes y derechos de titularidad pública, destinados al uso público. Es en este sentido que la educación (los contenidos educativos) que se imparte en la escuela se considera un bien público. Este concepto se desarrolla en el capítulo 3.

Se puede afirmar entonces que la escuela pública es un espacio de inclusión, abierto a los distintos grupos sociales, que asume la igualdad de todos los alumnos y se compromete con la formación personal. Desde esta perspectiva inclusiva es posible visualizar en los orígenes de la escuela pública a la institución cuya tarea central fue construir una identidad nacional que sirviese como sustento de la unidad de la nación, que permite tanto el desarrollo individual como el social. A esta escuela pública le corresponde garantizar la formación de sujetos autónomos y al mismo tiempo lograr la permanencia de la formación social a la cual pertenece.

La escuela pública, entendida como un espacio abierto a todos, y al mismo tiempo comprometida con la formación del ciudadano y con la integración de la sociedad, le otorgan a esta institución una fuerte legitimidad social. Sin embargo, después de poco más de un siglo de existencia, no ha logrado cumplir cabalmente con aquellos postulados y su legitimidad queda cuestionada. Pero a pesar de este incumplimiento de sus postulados fundacionales, la escuela pública sigue siendo aún hoy, como señala Attali, (2000), una institución que da prioridad a garantizar la igualdad en derechos en condiciones de equidad, sigue siendo una institución abierta a todos, promueve y se sustenta en la participación, desarrolla una educación universal y laica, promueve la integración de ciudadanos y sustenta marcos comunes de convivencia.

. Sin embargo no podemos terminar esta reflexión inicial sin hacer mención a las dos acepciones que con mayor frecuencia se utilizan actualmente para referirse a la escuela pública: 1) como la escuela en la que *no se paga*, opuesta a la escuela privada que cobra colegiaturas, y 2) como la escuela de poca calidad, en la que *no se aprende*, también en este caso en oposición a escuela privada. Ambas referencias tienen un sentido negativo que demuestran que la escuela pública ha perdido el significado social y la legitimidad que alguna vez tuvo.

2.- Configuración y desarrollo de los sistemas nacionales de educación en América Latina

Después de realizar hasta aquí un acercamiento conceptual sobre el sistema educativo y de elaborar una noción preliminar sobre la escuela pública, resulta pertinente para los propósitos de este trabajo presentar en este apartado una síntesis del proceso socio-histórico que permitió la conformación y consolidación de los sistemas escolares en América Latina.

Como podrá observarse las propuestas educativas diseñadas desde el Estado reflejan una específica manera de interpretar la relación sociedad-educación, siendo en algunas ocasiones el resultado de arduas confrontaciones de sectores que tienen capacidad para influir en el nivel más alto de la toma de decisiones. Pero además de plasmarse en las políticas generales, los intereses de los distintos sectores y las contradicciones inherentes a la propia sociedad, se expresan y dirimen en el interior mismo del sistema educativo. El modo en el que estos distintos intereses, traducidos en visiones también diversas de lo educativo, se manifiestan y se confrontan al interior de los sistemas escolares determinan, en muchas ocasiones, el éxito o el fracaso que logra alcanzar la instrumentalización de las políticas generales de educación diseñadas por el Estado.

Establecer en líneas generales el proceso mediante el cual se configura y desarrolla el sistema educativo hace posible recuperar momentos claves de su evolución y transformación, y hace posible una mejor comprensión del papel que juega el Estado, mediante el diseño de políticas públicas, en la construcción de un proyecto de nación y el lugar que, en ese mismo proyecto, se le asigna a la educación. Por otro lado introducir la perspectiva de la igualdad educativa en el análisis de la relación entre el sistema de educación y la estructura social, permite reconocer algunas de las conquistas que se lograron a lo largo de las distintas

etapas históricas en cuanto a la posibilidad de acceso y permanencia en el sistema educativo de los diferentes estratos sociales de la población.

Como se verá más adelante, la situación en la que actualmente se encuentran los sistemas educativos de la mayoría de los países de América Latina, puede explicarse en gran medida por las políticas y cambios que se gestaron en los últimos treinta años. Sin embargo, como ya se señaló, una somera revisión de la trayectoria histórica de la relación Estado-nacional, sistema educativo y estructura social, aporta elementos relevantes para la comprensión de dicha situación caracterizada por la persistencia de la desigualdad educativa, que finalmente se transforma en una característica estructural del sistema.

Si se estudia el *surgimiento*, *consolidación* y *expansión* de los sistemas de educación, se observa que corresponden a tres momentos cruciales del desarrollo de los países, y cada uno de estos momentos estuvo orientado por específicas políticas educativas, que definieron distintos modelos educativos. El primer momento, el *surgimiento* del sistema escolar, igual para todos, gratuito y obligatorio, tuvo un claro objetivo: formar a los nuevos ciudadanos que la nación demandaba. El segundo momento, su *consolidación*, acompaña al proceso de unidad e institucionalización del Estado-nación, mediante su vinculación con el fenómeno que comienza a vislumbrarse de formación de las clases medias y el incipiente proceso de urbanización que se produce durante la primera mitad del siglo XX en los distintos países de la región. El tercer momento, la *expansión*, comienza en los años 50s y se afirma en las dos décadas siguientes, logrando la universalización del nivel primario, a principios de los ochenta. Posteriormente, aún cuando algunos de los rasgos distintivos del actual sistema educativo son el resultado de ese devenir histórico, la instauración de políticas de corte neoliberal en todos los países de la región introducidas a partir de los años ochenta termina por reconfigurar el sistema educativo que actualmente existe en América Latina.

Si duda establecer las etapas de desarrollo, y los modelos educativos propios de cada una de ellas, desde una perspectiva histórica que intente abarcar a todos los países de la región es una tarea compleja dado las particulares dinámicas políticas y sociales por las que atravesaron los distintos sistemas nacionales de educación, especialmente en los momentos de fundación y consolidación de los mismos, y no corresponde a los propósitos de este trabajo. Por lo tanto aquí sólo se presenta una revisión de las distintas etapas de desarrollo por las que atravesaron los sistemas educativos de la región desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX. Si bien algunos autores (Tedesco, 2012; Veleda et al., 2011) establecen tres etapas en el desarrollo de los sistemas educativos de los países latinoamericanos, ubicando el primer momento en un lapso que va desde finales del siglo XIX hasta promediar el siglo XX, en este trabajo desdoblaremos este primer período en dos etapas: surgimiento y consolidación del sistema.

2.1 El surgimiento del sistema de educación y la formación del ciudadano

Ubicando el surgimiento del SNE como la primera etapa de esta trayectoria, es posible observar que en la mayoría de los países la fundación de los respectivos sistemas de educación se dio en el último tercio del siglo XIX y otros en los primeros años del siglo XX. Sin embargo en todos los países este proceso fue hecho necesariamente ligado a la conformación de los Estados nacionales y sustentados en la idea de un sistema público y gratuito a cargo del Estado

La creación de dicho sistema estuvo atravesada por la cuestión de la igualdad educativa y la responsabilidad del Estado en relación a ella. En aquel momento histórico el debate de la igualdad educativa se centraba en el tema del acceso a la escuela, y esto se vinculaba necesariamente con la configuración del sistema educativo: ¿era necesario que la educación que se impartiese en las escuelas públicas fuese igual para todos, obligatoria y gratuita? Esta pregunta está presente en la concepción misma del sistema educativo, y abrió un debate en torno a la prioridad de universalizar la educación elemental o de orientarse exclusivamente a formar a las elites dirigentes. Este debate inicial sobre la educación pública

atravesó a todos los países de América Latina⁸. Si bien los sectores políticos liberales apoyaron la universalización de la enseñanza, los sectores más conservadores no encontraban utilidad a la propuesta. Sin duda fueron aquellos sectores ilustrados los que mejor comprendieron la necesidad de un cambio cultural y de las ideas y costumbres de la población, a fin de impulsar y acompañar el proyecto de construir una nación y reconocieron que la instrucción pública resultaba ser el instrumento más adecuado para este propósito.

Es así que la educación, con el mandato de formar al ciudadano de la nación, asume una función política clave dentro del proyecto liberal de construcción del Estado nacional. El sistema educativo haría posible, mediante el dominio de una serie de conocimientos y códigos básicos, afianzar el sentido de pertenencia y favorecer la integración de la sociedad correspondiente.

Sin embargo en este momento fundacional los portadores del proyecto nacional, liberales ilustrados, enfrentaron serias dificultades económicas, dado que estos recursos se encontraban mayoritariamente en manos de los propietarios de la tierra, generalmente portadores de ideas conservadoras. En este marco particular de la configuración socioeconómica, el sector ilustrado de la clase política, encontró serias limitaciones, para impulsar su proyecto. Tal como señala Tedesco (2012) entre los escasos mecanismos de los que disponían los liberales para impulsar su proyecto, se destaca el reiterado recurso de la formulación de la *ley*, en este caso se trata de recurrir a la formulación de leyes que definan las características y alcance de la educación pública. Es así que puede apreciarse entonces que prácticamente durante la segunda mitad del siglo XIX casi todos los países de la región formulan una ley referida a la educación elemental o la instrucción pública, donde se explicita su carácter público, gratuito y obligatorio, indicando expresamente que la misma está a cargo del Estado. Sin embargo el alcance de la ley resultó por demás restringido, pues además de los escasos

⁸ En el caso mexicano el debate puede ser estudiado a través de la disputa sostenida por José María Luis Mora y Lucas Alamán, quienes protagonizaron en este país la controversia liberales-conservadores que, hacia finales del siglo XIX, se extendió por toda la región

recursos presupuestales, también existía dentro del incipiente espacio geográfico de cada uno de los países, un poder territorial fracturado que casi siempre se resistía a la conformación de un poder de alcance nacional, por lo que el impacto de la ley resulta marginal en buena parte de los territorios nacionales (Tedesco, 2012 y Rama, 1998).

Sumada a estas dificultades de enfrentamientos políticos y limitaciones económicas, el proyecto de configuración del Estado nacional, tiene como contexto una situación de distribución territorial socioeconómica muy desigual con la gran mayoría de la población ubicada en zonas rurales y en situación de pobreza, con un poder económico muy concentrado y con extremas dificultades en la posibilidad de la inclusión social. La disputa se dio entre el poder económico, no dispuesto a apoyar la creación del Estado nacional y con ello la implementación de la escuela pública financiada por el Estado, y el poder político de los liberales que entendían la necesidad de la escuela para lograr establecer el Estado nacional. Paradojicamente los otros sectores sociales mayoritarios, aún cuando serían los beneficiarios de esta educación pública, quedan al margen de esta disputa.

Coincidiendo con Tedesco (2012) y Rama (1998) se puede afirmar que durante esta etapa la relación educación, Estado, sociedad, se encuadra dentro de un modelo político en el cual la educación tiene asignada la función de formar al ciudadano, afianzando una cultura y una identidad nacional. Sin embargo el avance del proyecto solo pudo darse en el ámbito de la legislación educativa, en los debates que ello conllevaba y en la difusión de las ideas liberales a través de algunos periódicos y de cierta literatura de la época. Es así que, aún cuando el proyecto político se sustentaba en el principio de la igualdad de los ciudadanos, la realidad existente, con un analfabetismo que superaba el 90%, con una población mayoritariamente rural y con niveles de pobreza mayores al 70% de la población, prácticamente no fue modificada. Su función política consistió en formar al ciudadano a partir de una instrucción elemental.

2.2 La consolidación del sistema y la unidad nacional

Esta segunda etapa se desarrolla, tomando en cuenta los ajustes temporales particulares de los diversos países de la región, a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Al inicio de este período se trazan los límites espaciales de los países, se consolida el gobierno nacional sobre los poderes locales y se logra la conformación jurídica del Estado nacional. Es entonces cuando, finalmente, el sistema educativo adquiere, legalmente, alcance nacional. En casi todos los países se crean secretarías o ministerios de carácter nacional orientados exclusivamente a la educación. Desde esos espacios avanza la consolidación de la estructura administrativa centralizada del sistema educativo.

El aparato escolar es entendido entonces como un sistema de distribución social del conocimiento que garantiza su homogeneidad cultural, en donde las tareas de dirección y supervisión eran desempeñadas por los docentes de mayor prestigio y antigüedad, sin que existiera una gran diferenciación orgánica en cuanto a funciones, ni un vasto cuerpo administrativo⁹. El prestigio, sustentado en la trayectoria académica, constituía la base de la estructura de autoridad. Esta cercanía entre el fin específico de la organización y las instancias de autoridad facilitaba que todos los involucrados en el proceso educativo tuviesen una participación bastante directa, aunque no necesariamente democrática, en la toma de decisiones de la institución.

Durante esta etapa se integran los distintos niveles escolares en una sola estructura y se conforma como órgano que legitima socialmente los saberes de los alumnos. Comienza entonces un proceso de dignificación de la actividad docente. La enseñanza deja de ser un oficio y se crean las escuelas normales encargadas de profesionalizar a los maestros. Estos maestros, egresados de las escuelas normales, adquieren estatus de funcionarios públicos y el Estado es el encargado de pagar sus salarios. Se construyen edificios escolares reconociendo la

⁹ Las Secretarías y Ministerios del ramo presentaban generalmente un organigrama vertical y jerárquico, sin una gran complejidad en la asignación de funciones y obligaciones

necesidad de espacios físicos específicos para la enseñanza que además cubran ciertos requisitos de salubridad. Una de las principales tareas de esta etapa fueron las campañas de alfabetización.

El proceso de consolidación del sistema se apoya en un proyecto de educación común, con una función homogeneizadora que también fomenta la igualdad. Esta tarea homogeneizadora implicó una acción de integración, que no tomaba en consideración los orígenes particulares (sociales, religiosos, culturales) de los niños, y cuyo objetivo era ofrecer a todos los alumnos una experiencia escolar y de socialización común. La escuela primaria obligatoria, dado su carácter de escuela pública, contribuyó al proyecto de unidad nacional e integración social del país, transformando a la educación en un bien social, pero para ello tuvo que desconocer las identidades particulares de pertenencia de los alumnos.

El sistema se consolida cuando es reconocido como el espacio privilegiado de socialización y logra, como señala Dubet (2010), construir, afianzar y legitimar ante la sociedad un *programa institucional* de educación. Para llevar adelante este programa, entendido como la capacidad de algunas instituciones (familia, escuela, iglesia) de promover un orden simbólico y formar a un sujeto ajustado a ese orden (Dubet, 2010:16), el sistema necesita legitimidad social. El Estado construye esta legitimidad del sistema y logra su consolidación.

Aun cuando el acceso a la educación primaria no fue igual en todos los países de la región se observa que en la gran mayoría de ellos aparecen novedosos dispositivos: normas centrales que regulan desde la sede del gobierno nacional el funcionamiento, hasta en los lugares más remotos, de todo el sistema, reglamentos y disposiciones de alcance nacional, libros de texto únicos, etc. Se establece entonces un sistema diferenciado y especializado (Archer, 1984) y se afianzan algunas de las características del sistema que hoy conocemos: una estructura por niveles, su organización institucional, la centralidad del maestro en el proceso educativo, la definición de contenidos desde el Estado, las modalidades de la acción pedagógica, entre otras.

Sin embargo, como señala Rama (1998), la educación institucionalizada no fue la culminación de un proceso de integración cultural previo, expresado en la alfabetización sino que la escuela se estableció en un universo social analfabeto con un modelo educativo tradicional, que supone que el educando tiene los atributos culturales de un niño de clase media urbana. De todos modos al final de este período el sistema logra consolidarse con una estructura centralizada de alcance nacional, que tiene en el Estado su principal referencia, tanto material, para la administración, la gestión y el financiamiento de las instituciones escolares, como simbólica, para la provisión de un sentido que se pretendía universalista y que se lograba con la adquisición de una cultura general (Tiramonti, 2005). Su función política fue favorecer el proceso de unidad nacional, propiciando la construcción de una identidad nacional y reconociendo la pertenencia a una nación.

2.3 La expansión del sistema y el logro en la igualdad en el acceso

La expansión de los sistemas escolares de América Latina, tercera etapa, se ubica entre 1950 y 1980 y fue sin duda, hasta ese momento, el fenómeno más notorio que se registró desde que estos se constituyeron como tales. Esta significativa expansión fue consecuencia directa de las políticas educativas emprendidas por el Estado benefactor en los distintos países de la región, especialmente impulsadas por el modelo desarrollista en las décadas de los sesenta y setenta. Si bien la dimensión política (formación del ciudadano, unidad nacional) tuvo un fuerte predominio en las etapas de surgimiento y consolidación de los sistemas educativos y en la formulación de las políticas respectivas, en esta etapa hay un desplazamiento hacia la dimensión económica de la educación.

Este interés por la dimensión económica, que domina el discurso educativo de la época, se fundamenta en el enfoque de los *recursos humanos*. Este enfoque propone la existencia de una articulación entre la educación y el crecimiento económico. Se establece entonces la necesidad de lograr una adecuación del nivel educativo con la necesidad de mano de obra calificada. Posteriormente esta

dimensión económica fue enriquecida por el surgimiento de la teoría del *capital humano* que establece una relación causal entre el nivel educativo de las personas y sus ingresos. La educación es caracterizada entonces como el *motor del desarrollo* del país. El debate se centra en el financiamiento y se pregunta si la educación es un gasto o una inversión.

Aunque de forma moderada la expansión de la matrícula comienza en los años cincuenta como una consecuencia lógica de los cambios operados en el sistema de educación en la etapa anterior. Será recién en las siguientes dos décadas, cuando esta visión de la educación ligada al desarrollo económico y a la formación de recursos humanos impulse el diseño de políticas orientadas específicamente a la expansión, dando un notorio impulso a la formación de técnicos medios. Sin embargo como el modelo de desarrollo económico adoptado no privilegió el cambio tecnológico, y por lo tanto no generó una demanda de recursos humanos altamente calificados (Tedesco, 2012), esto hizo que la expansión del sistema educativo respondiera más a las demandas sociales que a los requerimientos del mercado de trabajo.

Es por eso que la expansión de la matrícula escolar encuentra su explicación fundamentalmente en el crecimiento de las demandas por una mayor escolarización en todos los niveles del sistema, demandas que surgen a raíz de los procesos de urbanización y de formación de clases medias característicos de este período. El sustancial crecimiento de la matrícula escolar supuso un aumento significativo en el número de maestros e implicó la necesidad de construir más aulas y escuelas. El presupuesto educativo también aumentó y fue necesario implementar acciones de adecuación de la gestión escolar.

Frente a este fenómeno de crecimiento cuantitativo del sistema, se observa como el acceso a la educación primaria abarca prácticamente a toda la población etaria de las zonas urbanas, con tasas brutas que en ocasiones superan el 100%. Sin embargo en las regiones rurales e indígenas se sigue manteniendo elevados índices de analfabetismo y de deserción escolar. La escuela secundaria también

muestra un significativo aumento de su matrícula, impulsada por las demandas de la clases medias que además exigen una secundaria general que permita el acceso a la universidad. El acceso a la universidad también muestra un elevado crecimiento. Sin embargo al final de la década de los setentas comenzaron a surgir algunos inconvenientes económicos para sostener la estrategia de la expansión.

Como se señaló anteriormente la estrategia de expansión de la educación originó un proceso de transformación del sistema escolar, uno de cuyos efectos más significativos puede observarse en la burocratización de su estructura organizativa. Los cambios sufridos por el aparato escolar, tanto internamente como en su relación con la sociedad, rebasaron su anterior forma de organización, basada en el prestigio de la trayectoria académica y la experiencia adquirida. Sin embargo, los cambios operados en el sistema educativo, fundamentalmente el cambio de su función social al intentar relacionarlo estrechamente con el mundo del trabajo, para lo cual fue necesario que se convirtiese en una institución que certifica el conocimiento y capacitación de los “recursos humanos” que forma, implicó cambios en su estructura. Es precisamente esta nueva función de la escuela, de formadora de recursos humanos, y su articulación con los problemas de expansión, -que implicó necesariamente cambios en la composición de la matrícula al favorecer el ingreso de sectores tradicionalmente excluidos de la educación formal-, los que aunados a las políticas educativas de admisión y distribución de la matrícula, originaron el acelerado proceso de burocratización de las estructuras organizativas, dándose una mayor diferenciación y especialización (Archer, 1981), junto con un extraordinario crecimiento del aparato administrativo.

Los efectos de esta pronunciada burocratización de las estructuras organizativas, se extendieron rápidamente abarcando a todo el sistema de educación. Se instala un modelo burocratizado que se caracteriza por la impersonalidad y la jerarquía de la organización, el establecimiento de reglamentos generales y el crecimiento del sistema de control. La burocracia educativa se incorpora al aparato escolar como un actor social agregado y complejo con un amplio margen de acción que le

otorga su disponibilidad de recursos y su grado de autonomía en la toma de decisiones. A esto hay que agregar el cambio permanente de las personas que ocupan los cargos centrales de la burocracia. Esto se debe a que su nombramiento responde a cuestiones políticas y no académicas. En contraste los puestos no burocráticos presentan una gran estabilidad y permanencia. Este cambio permanente de funcionarios se ve reflejado en las continuas modificaciones que se introducen o suspenden, a través de reglamentos o disposiciones, en los sistemas educativos y que terminan por convertirlo en un aparato poco eficiente. Dado que la preocupación principal de la burocracia es el control de todo el sistema, se puede observar como muchas de las prácticas escolares que son exclusivamente pedagógicas también fueron burocratizadas, es decir reglamentadas y controladas administrativamente.

El proceso de expansión educativa, propio del modelo desarrollista, hizo posible el acceso a la escuela primaria de todos los sectores de la sociedad. Sin embargo los resultados no fueron los esperados. Lejos de lograr la igualdad educativa, se demostró que el sistema de educación no tiene la capacidad de absorber positivamente a los sectores mayoritarios de la población, especialmente al rural e indígena. Como resultado final de estas inadecuaciones e incapacidades del sistema educativo, es que la escuela termina reforzando y legitimando las desigualdades sociales que prevalecen en la sociedad.

3.- La transformación del sistema educativo en el contexto de la globalización y el neoliberalismo

La crisis de la deuda interna que en los años ochenta afectó a casi todos los países de América Latina, marcó el fin del modelo desarrollista. Confluye en ese momento el ascenso a nivel internacional de una corriente de pensamiento llamada neoliberalismo, desde la que se impulsan, paradójicamente, posiciones neoconservadoras. Desde esta perspectiva la regulación excesiva del Estado, el peso de la burocracia estatal, la presión de grupos de interés representada por los sindicatos y las organizaciones populares o campesinas, al subordinar las

capacidades del individuo, explican el atraso e ineficiente funcionamiento de la sociedad. Para superar dicho atraso e ineficiencia el neoliberalismo propuso la reestructuración del Estado y la reducción del gasto social; impulsando simultáneamente mecanismos que privilegian las soluciones de mercado sobre cualquier forma alternativa de cooperación o jerarquía. En particular se procuró impulsar un proceso que permita alcanzar el libre mercado mundial. En América Latina, esta propuesta fue apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, organismos que inducen a los gobiernos a privatizar las empresas públicas y a recortar los programas sociales con el objeto de reducir el gasto público y elevar la eficiencia productiva. La implementación de políticas orientadas en este sentido generó, en los países de la región, un severo proceso de empobrecimiento en amplios sectores de la sociedad.

En relación con sistema educativo las propuestas neoliberales se caracterizaron por su gran pragmatismo: impulsar la expansión de las escuelas privadas, restringiendo paulatinamente la obligación del Estado a ofrecer un nivel mínimo e imprescindible de educación gratuita. La conjunción de estos fenómenos, restricción de la oferta educativa por parte del Estado y aumento de los índices de pobreza, no sólo contribuyeron a profundizar las desigualdades educativas ya existentes en América Latina, sino que han propiciado la aparición de nuevas desigualdades.

3.1 Globalización y el pensamiento neoliberal

El proceso de globalización se caracterizó por la integración de las economías locales a una economía mundial donde los modos de producción y los movimientos de capital se configuran a escala planetaria. Implicó el surgimiento de una sociedad compleja e interdependiente que establece relaciones de interacción e intercambio globales de tipo económico, social y cultural; relaciones en las que se diluyen las fronteras territoriales de los sistemas políticos organizados como Estado-nación, y cobra una destacada importancia el rol de las empresas multinacionales y la libre circulación de capitales. La dinámica de la globalización conlleva ciertas transformaciones estructurales que plantean la reconfiguración de

los Estado nacionales y promueven procesos de diferenciación en los que se redefinen las instituciones y se conforman nuevos sujetos. Un componente central del proceso de globalización es la instauración del mercado “como mecanismo de asignación de recursos entre y dentro de la naciones” (Coraggio, 1995) La constitución de este mercado mundial favoreció una intensa circulación del capital financiero y propició la conformación de varios bloques comerciales en todo el mundo. Esta compleja dinámica globalizadora promueve, simultáneamente, procesos de diferenciación que se expresan en políticas de descentralización que han impactado también a instituciones sociales como es el caso del sistema nacional de educación.

La revolución tecnológica en el área de la información y la mundialización de la economía están en la base del fenómeno de la globalización e implicaron una transformación estructural de la sociedad, a la que algunos autores denominaron sociedad informacional (Castells, 1994). Así como la sociedad industrial basaba el crecimiento económico en el proceso de trabajo y la redistribución de la riqueza que se generaba; los elementos fundamentales para la generación de la riqueza y el poder en la sociedad informacional son el conocimiento y la información. Este mercado globalizado, propio de la sociedad informacional, requiere una fuerza laboral flexible y reciclable por lo cual formula nuevas demandas al sistema educativo.

En cuanto al neoliberalismo, en líneas generales puede ser caracterizado como un pensamiento que propone la consolidación de una sociedad de libre mercado en el que puedan competir todos los individuos. Según esta concepción las políticas estatales de tipo social además de ser perjudiciales para el sistema económico también constituyen una limitación de la libertad individual; fundamentalmente la libertad de elegir.

La capacidad adquisitiva del consumidor es el eje que organiza el libre mercado en contraposición con la necesidad de equidad que fundamentó la política social del Estado benefactor. De esta manera el objetivo de la igualdad social ha sido desplazado por las leyes de la libre competencia del mercado. El Estado ya no es

visualizado como el instrumento idóneo para superar las diferencias sociales. El concepto de igualdad fue redefinido. Ahora se trata de garantizar la posibilidad de "elección individual" bajo las condiciones de un mercado libre.

Desde esta perspectiva al Estado solo le cabría la responsabilidad de garantizar un mínimo de subsistencia para quienes no estén capacitados para participar en el mercado. Pero el Estado no pueda crear un sistema distributivo en conflicto con el mecanismo de auto-regulación del propio mercado. El gasto social se reduce únicamente a la formulación de programas focalizados de atención a los grupos en situación de pobreza.

La premisa fundamental sobre la que se apoya esta propuesta afirma que la educación, al igual que cualquier otro servicio, es producido con mayor eficiencia y menor costo por la empresa privada. Por lo tanto las políticas educativas derivadas de la propuesta neoliberal, especialmente las desarrolladas en algunos países avanzados y en el caso de América Latina puestas en práctica por Chile, consisten en lograr que los subsidios estatales se dirijan a los individuos y que el gasto que estos subsidios representa sea mínimo. Esto llevó, de acuerdo con esta perspectiva uno de cuyos impulsores es Milton Friedman (1982), a una reducción significativa de la educación impartida por el Estado y a su substitución por vales. Con estos vales o cheques educativos, otorgados por el propio Estado, los individuos pueden comprar su educación dentro de la gama de oferta educativa existente, combinando estos vales con los propios recursos del individuo.

3.2 Un nuevo actor educativo: los organismos internacionales

En este proceso, de reconversión y flexibilización de las inversiones educativas, adoptado en los países de la región, los organismos internacionales han jugado un papel central transformándose, tal como lo han señalado algunos autores (Coraggio, 1995), en los mayores reformadores de los sistemas educativos de la región. Es así que las múltiples reformas educativas que se observan a lo largo de los años noventas en toda América Latina estuvieron orientadas, en mayor o en menor medida, por lineamientos formulados por organismos internacionales. Por

lo tanto resulta de interés para esta investigación rastrear la visión de los organismos internacionales sobre la educación, revisando la posición al respecto de dos de ellos: el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El objetivo es perfilar la concepción de educación que sostienen dichos organismos, así como el papel que le asignan a la misma en el desarrollo económico y social de los países de la región, dado que interesa conocer los sentidos y las orientaciones de las políticas educativas implementadas en América Latina durante los últimos veinte años. Tanto el BM como la CEPAL tuvieron una gran relevancia en el ámbito de la educación latinoamericana durante los últimos veinte años, aunque sus espacios de influencia fueron distintos. El Banco Mundial desempeñó un destacado papel en la gestación y diseño de diversas políticas educativas de los países de la región, debido fundamentalmente a su capacidad para financiar proyectos educativos. Por su parte la CEPAL enriqueció el debate sobre la educación incorporando elementos conceptuales, metodológicos y estratégicos, que dinamizaron principalmente el debate académico, y en menor grado el debate político sobre la educación.

Con este propósito se realiza una somera revisión de dos documentos de alcance regional elaborados por dichos organismos. El documento del Banco Mundial es el decálogo atribuible a este organismo y al Fondo Monetario Internacional conocido como el *Consenso de Washington* (1990)¹⁰. El documento elaborado por la CEPAL es *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo en América Latina* (1990). Estos dos documentos, fueron elaborados en el año 1990 y tenían como propósito fijar metas y orientar políticas para el último decenio del siglo XX.

El Consenso de Washington, es un documento que se formuló como la salida a los problemas económicos que acuciaron a los países de la región durante los años ochenta: elevados déficits presupuestarios, inflación alta y extremadamente

¹⁰ Williamson, John "What Washington means by Policy Reform", en John Williamson (ed.) *Latin American adjustment: how much has happened?*, Washington, IIE, 1990 (citado por Joseph Stiglitz)

variable, entre otros. Este documento, que refleja el pensamiento económico del Banco Mundial así como del Fondo Monetario Internacional, sintetiza en un decálogo las medidas¹¹ a seguir por los países de América Latina a fin de superar la crisis de la deuda en la que estaba sumergida la región. La estrategia consistía en un severo ajuste económico al que debían someterse para recuperar la estabilidad perdida. El denominado "Consenso" en realidad fue un documento formulado en 1990 por John Williamson a partir de una reunión realizada previamente en Washington entre académicos y economistas estadounidenses, así como funcionarios del gobierno de ese país (Reserva Federal, Secretaría del Tesoro) y funcionarios del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

La visión del Banco Mundial sobre la educación se desprende de su propuesta económica según la cual es el mercado, con su libre juego de la oferta y la demanda, quién determina qué tipo de actividad laboral tienen que desempeñar las distintas regiones dentro del mundo globalizado. Para América Latina su papel es aportar mano de obra barata para ofrecer servicios a las regiones avanzadas y simultáneamente reducir la pobreza del país. Para lograr este objetivo el esfuerzo debe dirigirse a garantizar el acceso a un nivel mínimo de educación (aprendizajes básicos) que logre la formación de recursos humanos flexibles a fin de mejorar las oportunidades de trabajo que permitan combatir la pobreza. De allí su insistencia en orientar el esfuerzo del Estado hacia la educación básica.

Por su parte la CEPAL, también en 1990, dio a conocer su nueva propuesta, la *transformación productiva con equidad*. Esta propuesta quedó plasmada en su documento *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo en América Latina y el Caribe* (1990), con el cual introdujo un enfoque innovador para la región, que recogió y tuvo en cuenta los nuevos acontecimientos de la economía mundial así como las medidas económicas globalizantes (Urquidí: 1992). El documento destaca la fuerte vinculación entre educación, conocimiento y

¹¹ El CW contenía diez reformas básicas: 1) disciplina fiscal, 2) prioridad para el gasto social, 3) reforma tributaria, 4) liberalización financiera, 5) tipos de cambio unificados y competitivos, 6) liberalización del comercio exterior, 7) apertura a la inversión extranjera directa, IED, 8) privatización de las empresas estatales, 9) desregulación, y 10) respeto a los derechos de propiedad.

desarrollo, y sostiene la necesidad de lograr la transformación productiva junto con la democratización política y la equidad social. Para lo cual era necesario consolidar y profundizar la democracia, la cohesión social, la equidad y la participación en lo interno, y al mismo tiempo afianzar la competitividad en lo externo

Dado que la CEPAL ubica el eje de esta transformación en la incorporación y difusión del progreso técnico, tanto la educación como el conocimiento pasan a jugar un papel central en esta la propuesta, acorde con la revolución tecnológica en la cual se sustenta el proceso de globalización. Allí se planteó la cuestión del desarrollo (superar “el deterioro social, mediante el logro de la satisfacción de necesidades básicas y niveles mínimos de bienestar”) como tema central frente a las políticas de ajuste que se aplicaron a lo largo del los años ochenta con las que se buscaba lograr el crecimiento económico que permitiera cumplir con los compromisos de la deuda externa.

Así como resulta sencillo ubicar la incidencia del BM en la formulación de algunas de las políticas educativas diseñadas en América Latina durante los años noventa, no sucede lo mismo con la propuesta de la CEPAL. El documento vuelve a poner en el centro de la discusión el problema de la desigualdad y del desarrollo, frente a la posición opuesta, sustentada por el BM, que orientaba su intervención en políticas de choque que permitieran controlar los indicadores macroeconómicos. La propuesta de la transformación productiva con equidad sirvió más como argumento de los análisis críticos de las políticas de ajuste que como componente de las políticas en educación. Si bien este documento tuvo una muy buena acogida en los medios académicos de los distintos países latinoamericanos, prácticamente no logró incidir en la formulación de las políticas educativas.

3.3 El enfoque neoliberal y la idea de educación

En cuanto a políticas educativas generales, generadas a partir de los postulados neoliberales dentro de los países de la región, pueden observarse con claridad tres orientaciones:

- reconversión y flexibilización del financiamiento,
- descentralización del sistema de educación, e
- impulso a la expansión de las escuelas privadas.

La primera de estas orientaciones que se presentan dentro de la propuesta neoliberal implica la tendencia hacia la retracción del Estado en la esfera pública con un severo repliegue de su función de regulador y distribuidor de los bienes sociales. De esta manera se cuestiona severamente la concepción del derecho social a la educación, impulsado por el Estado benefactor, y se introduce el criterio del derecho del individual, que garantiza la opción de elegir la educación que se quiera. Esta argumentación permite que el Estado se desentienda de la oferta educativa y sea desplazado por el mercado.

Esta penetración del mercado dentro del espacio educativo se basa en dos supuestos básicos: 1) cada sujeto tiene un conocimiento perfecto de cual es la educación que le proporcionará a futuro una mejor inserción laboral y puede emprender por su propia cuenta ese proceso educativo, y 2) estas decisiones individuales a largo plazo operan en el mercado y permiten la oferta apropiada de recursos humanos calificados que la sociedad requerirá para su funcionamiento adecuado.

La descentralización del sistema de educación aparece como otra de las orientaciones de las políticas educativas. Este proceso de descentralización se apoya en los argumentos de participación y eficiencia del sistema de educación, aunque generalmente apunta a lograr una diversificación del financiamiento educativo a partir de los aportes que la comunidad hace a las escuelas de la zona. Esta política de descentralización termina acentuando los procesos de

segmentación del sistema de educación, segmentación que afecta no sólo a la oferta educativa sino también a la demanda de educación. En el capítulo 3 se abordarán los procesos de segmentación del sistema educativo, que se originan a partir de estas políticas generales, y su vinculación con la desigualdad educativa.

Por último en las políticas educativas neoliberales se observa, como consecuencia lógica de sus planteos, una marcada tendencia a la privatización directa e indirecta del sistema de educación nacional. La estrategia de privatización puede cambiar ya sea que se trate de pasar a manos privadas el servicio educativo, o que se apliquen programas de becas a los individuos para que ellos escojan opciones educativas diversas, o se compita al interior del propio sistema educativo por la asignación de recursos públicos.

3.4 El modelo educativo neoliberal

En cuanto a la educación el objetivo propuesto por el neoliberalismo es crear dentro del propio sistema educativo un dinámico sector de educación privada, instrumentalizando para ello una política educativa de aproximaciones sucesivas hacia ese objetivo. Dichas políticas tienen por lo general un carácter gradualista, y procuran paliar por medio de "subsidios directos" al individuo las desigualdades existentes, a fin de garantizar un mínimo de educación. Una de las características que como consecuencia de este enfoque de lo educativo puede percibirse es la injerencia de la empresa privada en la formulación de planes y programas de estudio.

En relación a la organización escolar es tal vez aquí donde se registre el cambio más significativo. El sistema educativo se flexibiliza y se segmenta a fin de poder diversificar la oferta educativa y competir en el mercado. En general las medidas adoptadas tienden a ayudar y estimular el crecimiento de la enseñanza privada. Las orientaciones educativas se establecen a partir de la libre competencia del mercado educativo. Otra de las propuestas de esta corriente con fuertes repercusiones en la organización escolar, es la de asignar retribuciones

diferenciales para los maestros, tomando en cuenta para ello su desempeño y *productividad*.

En cuanto a la dimensión pedagógico-didáctica, este es un ámbito que no resulta de interés teórico para el pragmatismo neoliberal; si se toma en cuenta su criterio básico de las determinaciones del libre mercado junto con sus argumentos de oposición al control estatal y al universalismo educativo. Sin embargo se pueden señalar, como propias del neoliberalismo, algunas características específicamente pedagógicas tales como la relación competitiva de los pares, la incorporación de premios y estímulos al desempeño, el fomento del individualismo, y la *excelencia académica* entendida como productividad. La incorporación del criterio de excelencia académica sustituye de alguna manera el criterio de igualdad educativa que orientó las políticas educativas del Estado benefactor.

A través de lo señalado hasta aquí es posible afirmar que el neoliberalismo toma la idea de *mercado educativo* como un concepto central; puesto que desde allí se produce el cambio educativo como resultado de la presión de las fuerzas de dicho mercado.

4.- Las desigualdades educativas en América Latina

Aun cuando en el siguiente capítulo se abordará la discusión teórica sobre la desigualdad educativa, resulta pertinente introducir aquí una breve recapitulación sobre las desigualdades educativas en América Latina.

La normatividad jurídico-legal que enmarcó la creación de los sistemas nacionales de educación en los países de América Latina se nutrió del pensamiento liberal. Precisamente en el momento de constitución del sistema nacional de educación, en la controversia educativa entre liberales y conservadores, se plantea el tema del acceso a la escuela como un punto crucial. Para los liberales la educación era un derecho y una obligación de los ciudadanos y tenía que ser el Estado quién asumiese el compromiso de ofrecer educación gratuita para todos. Sin embargo los conservadores consideraban que no era imprescindible que la totalidad de los

niños, de los diversos grupos sociales asistieran de manera obligatoria a la escuela, ni que tuviese que ser el Estado la única instancia encargada de impartir educación. Aún en la actualidad el debate en torno a qué educación ofrecer, a quiénes y para qué educar y quién o quiénes deben hacerse cargo de la educación no concluye en América Latina. Las posiciones son diversas, y en ocasiones antagónicas. Sin embargo, a pesar de estas ideas enfrentadas que permean el debate de la cuestión educativa, el principio que fundamentó los orígenes de casi todos los sistemas nacionales de educación de la región y que prevaleció en las disposiciones legales que los normaron, fue el de la igualdad y gratuidad educativas.

De acuerdo con estas disposiciones legales la responsabilidad de garantizar la igualdad de oportunidades educativas a todos los individuos se cubre al facilitar el acceso a la escuela. Desde esta perspectiva, es precisamente mediante el acceso a la institución escolar que las desigualdades sociales deberían ser eliminadas. La escuela es entonces concebida como la gran igualadora de la sociedad. Pero la meta de ofrecer educación gratuita a todos los niños, que estructuró formalmente el proyecto fundacional de los sistemas educativos de los países de la región, no se logró de manera inmediata. Fue necesario que transcurriera casi un siglo para plasmar en los hechos la democratización de la escuela elemental. Para el caso mexicano, de acuerdo con estadísticas oficiales, la cobertura del total de la demanda de educación primaria a nivel nacional se logra en 1980.

Sin embargo, la incorporación de los sectores mayoritarios a la institución escolar no pudo resolver el problema de los desniveles culturales y sociales pre-existentes. La igualdad de acceso termina siendo insuficiente para garantizar la igualdad de resultados educativos. El fracaso escolar se presenta entonces como la expresión más recurrente de la experiencia escolar de los alumnos que proceden de los sectores carenciados de la sociedad; fracaso que se manifiesta a través de la reprobación y la deserción escolar. Por lo tanto el sistema educativo tuvo que hacer frente a un nuevo desafío: elaborar políticas que permitiesen reducir significativamente el retraso y el abandono escolar.

La insuficiencia del principio de igualdad de acceso. El acceso de todos los grupos sociales al sistema educativo, puso de manifiesto las limitaciones que dicho sistema tiene para ofrecer adecuadamente sus servicios a los sectores mayoritarios de la población. Puede observarse entonces que, cuando finalmente se logra la cobertura total del sistema, surgen nuevos problemas al interior de la escuela tales como la repetición y la deserción escolar, problemas estrechamente vinculados con el origen social de los alumnos. Y es que la escuela, como toda institución social, refleja en su funcionamiento las relaciones que se establecen en la sociedad, reforzando generalmente las desigualdades que se presentan entre los distintos sectores de la sociedad.

En consecuencia el papel democratizador, basado en el principio de igualdad de acceso y asignado a la escuela desde sus orígenes como uno de sus principales objetivos sociales, resulta seriamente cuestionado por la frecuencia con que el fracaso escolar se presenta como resultado de la experiencia educativa de los niños que provienen de los sectores más carenciados de la sociedad. Los índices de reprobación y de deserción que se registran en la escuela manifiestan con claridad que la desigualdad educativa se expresa directamente al interior del sistema escolar. Se cuestiona entonces la calidad de la educación y la eficiencia misma de la escuela como institución. Se comprueba que garantizar el acceso es necesario pero no suficiente.

¿Igualdad o equidad? Se supone que la escuela brinda a los alumnos la posibilidad de vincularse con un mundo simbólico complejo y les permite tener, a partir de los conocimientos que en ella se imparten, una inserción social crítica y positiva. Es precisamente por esta circunstancia que la educación se convierte en un bien social, un bien en sí mismo, y por lo tanto en un derecho al cual todos deben acceder. Pero esta educación, considerada como un bien social, enfrenta varios obstáculos para el logro de la igualdad. Generalmente es distribuida de forma diferencial, en cuanto a calidad y cantidad, tomando en cuenta a los distintos sectores de la población a los que atiende. Pero aún cuando la oferta educativa fuese homogénea, igual para todos en cantidad y calidad, las

diferencias en las posibilidades de apropiación de un bien social que tienen los distintos sectores de la sociedad hará que los resultados sean desiguales.

Es entonces necesario repensar el término "igualdad de oportunidades educativas", vinculándolo con el principio de justicia distributiva y de ese modo con el concepto de equidad (Latapí, 2009). La noción de equidad introduce una dimensión ética al debate en torno a la igualdad educativa, estableciendo que quiénes acceden al sistema educativo no son todos iguales, y por lo tanto sus posibilidades de apropiación son disímiles frente a una oferta educativa homogénea. Es precisamente la equidad lo que permitirá establecer una igualdad no sólo de acceso sino también de cantidad, calidad y resultados del servicio educativo.

Si se considera a la educación como un bien social debe ser analizada en dos niveles: como un bien en sí misma, o como un instrumento que permite el acceso a otros bienes. Es un hecho que el asistir a la escuela y adquirir una instrucción es valorado positivamente por todos los sectores de la sociedad, y por lo tanto la educación es entendida como bien en sí misma; un beneficio al que todos los miembros de la sociedad deben tener derecho. Incluso entre los sectores de menores recursos, la escuela es percibida como el espacio de incorporación al conocimiento, que brinda acceso a otros beneficios culturales y permite la comprensión de un mundo simbólico más complejo y más pleno. Entendida como un instrumento, la educación posibilita el acceso a otros bienes tales como las carreras profesionales, los estudios especializados, o el empleo. También desde esta perspectiva la escuela es valorada positivamente por casi todos los sectores sociales.

La segmentación interna del sistema educativo: una forma de desigualdad Para lograr una verdadera igualdad educativa será necesario garantizar dicha igualdad en tres niveles: a) igualdad de acceso; b) igualdad de resultados internos al sistema; c) igualdad de resultados externos al sistema.

Con respecto a la igualdad de acceso es decisivo que el alumno ingrese oportunamente al sistema educativo, o sea al cumplir la edad establecida oficialmente. Las estadísticas demuestran que los niños que retrasan su incorporación y no realizan un ingreso oportuno, incrementan la posibilidad de abandonar sus estudios sin haber concluido el nivel correspondiente, convirtiéndose en desertores. Algo similar ocurre con los niños que ingresan al nivel primario que no asistieron previamente al preescolar.

Además del estudio del acceso y de la permanencia de los niños de los distintos grupos sociales en el sistema escolar, es necesario analizar los resultados internos y externos que dichos alumnos obtienen a lo largo del proceso educativo que se desarrolla en la escuela.

Resulta interesante observar que cuando un sistema escolar logra cubrir la demanda educativa y el Estado hace un esfuerzo por democratizar la enseñanza, la supervivencia dentro del sistema puede llegar a ser alta. Pero entonces la discriminación puede manifestarse con otros indicadores como por ejemplo los referidos a la desigualdad de resultados internos. Esta desigualdad se encuentra ligada a los procesos de segmentación por la diferenciación cualitativa del sistema de educación. Esta segmentación del sistema educativo, permitirá reconocimientos y prestigios distintos de acuerdo a la escuela a la que haya asistido el alumno.

Las nuevas desigualdades educativas El proceso de privatización educativa que impulsaron las políticas de corte neoliberal permiten una segmentación de la educación mucho más estratificada que la segmentación interna que se produjo en el sistema de educación pública durante el proceso de masificación educativa.

Los individuos con capacidad económica tendrán el recurso de la escuela privada como una forma de diferenciación social apoyada en privilegios educativos. Este acceso restringido, desde la iniciativa individual, a una enseñanza privada distinta y distintiva, supone dejar para los sectores mayoritarios de la población la educación de menor prestigio.

A modo de conclusión

El análisis de la relación educación-sociedad, desde la perspectiva de la desigualdad, lleva necesariamente a plantear el problema de las diversas formas de discriminación que se presentan en la sociedad en su conjunto. Quiénes están socialmente excluidos del modelo de desarrollo económico, son los mismos que resultan rechazados por la institución escolar. Deserción y reprobación son los mecanismos que utiliza la escuela para desplazar a los alumnos que proceden de las clases mayoritarias.

A lo largo de la historia de poco más de un siglo de los sistemas educativos de los países de la región, el tema de la igualdad educativa ha sido una constante casi siempre discursiva, que en algunas ocasiones incidió en las políticas del sector. Los resultados que arrojan las investigaciones y los datos estadísticos demuestran que a pesar de los esfuerzos realizados para lograr el acceso de todos los niños a la escuela, el ideal de la igualdad educativa resulta todavía lejano.

Ciertamente el optimismo educativo que se postuló en las políticas educativas diseñadas durante el período del Estado desarrollista, en cuanto a considerar que la educación impulsaría el desarrollo económico y posibilitaría una distribución del ingreso más equitativa, no se realizó. El modelo desarrollista terminó fracasando al no lograr su objetivo de transformar a los países atrasados en sociedades modernas. El modelo no sólo fracasó por la no obtención del objetivo propuesto, sino que, como consecuencia de las políticas aplicadas, surgieron efectos no esperados cuya expresión fue un mayor empobrecimiento de estos países. La capacidad de los sistemas educativos como instrumento del desarrollo fue duramente cuestionada. En lugar de los resultados esperados surgió el desempleo entre los egresados, la inflación de los títulos y, especialmente en los países de la región, la "fuga de cerebros" y el desplazamiento hacia las zonas urbanas de mano de obra rural calificada.

Ante esta situación no es posible aceptar como válidas hoy día las políticas educativas de las décadas pasadas, atribuyendo sus deficiencias al atraso relativo de la sociedad o al poco tiempo transcurrido para su éxito. Tampoco deben entenderse las propuestas neoliberales-neoconservadoras como una circunstancia pasajera, en virtud de los inevitables conflictos sociales que generará su aplicación. Es necesario por lo tanto comprender las deficiencias de las propuestas del modelo desarrollista y los factores que determinaron su inviabilidad, y al mismo tiempo analizar los efectos reales y potenciales de la aplicación de políticas educativas neoliberales-neoconservadoras en América Latina.

Es oportuno recordar, junto con Tiramonti (2004), que las políticas son formas de representación y legitimación de un determinado orden social y político. Las políticas neoconservadoras que siguieron a la crisis del Estado desarrollista desestructuraron el lugar simbólico del Estado como articulador y constructor de sentidos universales para el campo social, dejando una vacancia que no ha podido ser remplazada por el mercado.

CAPÍTULO 2

REPENSANDO LA IGUALDAD EN LA EDUCACIÓN

En este capítulo se pondrá en discusión el concepto de igualdad, tomando como punto de referencia el enfoque liberal igualitario de la educación que lo contiene. Con este fin y ante la necesidad de entender la *igualdad de oportunidades*, específicamente en el campo de la educación, es necesario revisar la construcción del concepto de igualdad.

En la primera parte de este capítulo se presenta una somera recapitulación sobre el proyecto de modernidad y la idea de igualdad que subyace en el mismo; para luego recuperar algunas de las críticas, sobre este proyecto y esta idea, que surgen en la segunda mitad del siglo XX. El propósito es comprender cómo estas críticas abrieron intensos debates sociales que obligaron a replantear la idea de igualdad y propiciaron nuevas formulaciones teóricas sobre la justicia social. En el segundo apartado se examina el proceso de construcción del concepto de igualdad desde distintas perspectivas, para luego identificar sus vinculaciones con otros conceptos tales como *diferencia, libertad, justicia y exclusión*, con el fin de comprender su significado en relación con la educación, donde el debate contemporáneo presenta mayor complejidad y relevancia. Asimismo, se evaluará la integración de las problemáticas expuestas en cuerpos teóricos particulares, como el liberalismo educativo igualitario y algunas posturas críticas al mismo. Por último, se realiza el abordaje conceptual de la *igualdad de oportunidades*, ya que allí confluyen las apreciaciones precedentes; además, dadas las circunstancias históricas de la región, se incorpora el análisis del actual debate sobre multiculturalismo.

1.- La idea de igualdad en la modernidad. Críticas y debates

Si se procede con un rastreo de la evolución del concepto de igualdad, es posible advertir ya su presencia en el cristianismo primitivo, en la Reforma religiosa, en el pensamiento de Rousseau, en los socialismos utópicos, y por supuesto, en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789)¹².

Sin embargo, en la modernidad se produjo un viraje significativo en la concepción de igualdad vigente hasta ese momento, el cual fue sustentado por los ideales de la Revolución Francesa. La idea de igualdad auspiciada se asoció, básicamente, a la aniquilación de los privilegios, y en consecuencia, a la instauración de la democracia. La modernidad significó el cambio de un régimen aristocrático, con una organización estratificada y basado en una concepción teológica, por un régimen democrático, con una organización fundada en los derechos del ciudadano y basada en una concepción racional. Así, se produjo la transformación del sujeto religioso en sujeto político y es aquí donde la concepción de igualdad se torna ambivalente, ya que de acuerdo con Touraine, “el *sujeto político* es a la vez un agente de liberación y sumisión, como antes que él lo había sido el *sujeto religioso*.” (Touraine, 1998: 210). ¿A qué se debe la ambivalencia planteada en lo que respecta a la igualdad? La respuesta a esta cuestión hay que buscarla en la preeminencia del Estado sobre los ciudadanos, que a partir de un principio de igualdad formal y homogéneo, desconoció las diferencias sociales y culturales existentes, como señala Touraine:

“En nombre de la nación se derribaron los feudos y los privilegios, pero también en su nombre se destruyeron las culturas regionales y vastos dominios de la memoria colectiva, y en nombre de la igualdad entre los ciudadanos se condenaron o ignoraron las diferencias e identidades si las cuales no pueden construirse la mayor parte de los actores personales.” (1998: 218)

Para Luhmann y Schorr (1993), en las anteriores sociedades estratificadas la religión se encargaba de plantear que los hombres eran iguales en los *atributos*

¹² La obra de Locke ejerció una notable influencia en la intelectualidad europea del siglo XVIII y sentó las bases del liberalismo moderno. La *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* se inspiró directamente en el *Segundo tratado sobre el gobierno civil* (1690) de Locke.

esenciales de su humanidad, pero vivían de manera distinta (como desiguales), debido a que su destino era manejado por una voluntad superior. Esta *igualdad (esencial) de los desiguales* es explicada desde un referente teológico que trasciende a la sociedad. Se trata de la igualdad de los seres humano ante un ser superior. Con el advenimiento de la modernidad, esta instancia pareció superarse, pero en definitiva se reprodujo en otros términos, como ha quedado demostrado precedentemente.

La ilustración excluyó la perspectiva religiosa para dar cuenta de la desigualdad entre los iguales y en su lugar ofreció explicaciones devenidas de posturas racionales. Rousseau lo explicitó claramente en el *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres* (1753), donde sustentó la tesis de que era el hombre mismo quien había consentido la desigualdad con sus pares y la había consolidado mediante el contrato social.

“Tal fue o debió de ser el origen de la sociedad y de las leyes, que dieron nuevas trabas al débil y nuevas fuerzas al rico, aniquilaron para siempre la libertad natural, fijaron para todo tiempo la ley de la propiedad y de la desigualdad, hicieron de una astuta usurpación un derecho irrevocable, y, para provecho de unos cuantos ambiciosos, sujetaron a todo el género humano al trabajo, a la servidumbre y a la miseria.” (Rousseau, 1969: 38)

Como revela la cita precedente, para Rousseau el origen de la desigualdad se planteaba desde el nacimiento de la sociedad, a partir de un pacto que no solo la reconocía, sino que también la contenía. Si bien los hombres ante la ley son iguales –de acuerdo con el espíritu democrático– de alguna manera se acepta que puedan seguir siendo diferentes entre ellos mismos y las diferencias estarán planteadas por el capital de cada persona, incluido el simbólico, en términos en Bourdieu.

Los fundamentos del pensamiento liberal en tanto doctrina política están arraigados en los principios básicos de la democracia, entendida ésta como *igualdad entre todos los seres humanos*. Sin embargo, esta concepción entraña cuestiones tales como la *desigualdad de los iguales*, y acepta las diferencias entre sí (de bienes, conocimientos, opiniones).

Planteadas estas cuestiones, revisaremos los aspectos más relevantes que definen a la modernidad y al liberalismo, para luego poder entender las implicancias del concepto de igualdad que devienen de su nuevo uso. En cuanto a *los rasgos de la modernidad*, se puede advertir que el *Programa de la Modernidad* sostuvo entre sus principios a la universalidad, la racionalidad y la identidad. Además, estableció un *meta-relato* histórico cuya pretensión fue erigirse como universal, aunque correspondiera sólo a Occidente y manifestara una postura eurocéntrica.

La modernidad se basó en las ideas de progreso y de evolución, y consideró a la racionalidad como forma de conocimiento y al hombre como un ser racional, liberado de la concepción religiosa teocéntrica que lo ligaba a la divinidad como instrumento de ella; por lo tanto, el *deber ser* emanaba, en el ideario moderno, del seno mismo de la sociedad. De esto se infiere que la modernidad significó el triunfo de la razón sobre la fe y de los valores cívicos y laicos expresados por el Estado y de los ciudadanos sobre los súbditos, con todas las derivaciones¹³ que implican estas relaciones. Por último, vale decir que la modernidad acuñó el *capitalismo*, cuyo desarrollo posterior no siempre se dio de la mano de los principios democráticos y de los derechos fundamentales.

Esta muy somera revisión de los rasgos de la modernidad y del liberalismo ha tenido como objetivo dar cuenta de las nuevas significaciones del concepto de igualdad. Se recuperan algunas de las críticas que sobre este proyecto fueron formuladas en la segunda mitad del siglo XX. El propósito es comprender cómo estas críticas abrieron intensos debates sociales que obligaron a replantear la idea de igualdad y propiciaron nuevas formulación teóricas sobre la justicia social.

Las críticas al pensamiento de modernidad comienzan en los años sesenta a partir de las obras de diversos autores (Habermas, Hanna Arendt, Gadamer). Sus

¹³ Entre las derivaciones podemos mencionar: 1) el principio de libertad; 2) la pertenencia del hombre a una sociedad, hecho que conlleva derechos tales como la generación de sus propias autoridades y la participación política; 3) los derechos humanos inalienables, por el solo hecho de ser humanos, como el respeto a la dignidad de la persona.

críticas se dirigen especialmente al criterio racional que supone la construcción del conocimiento y la universalidad del sujeto de la modernidad. Sin embargo, especialmente Habermas, reconocía a la modernidad como un “proyecto inconcluso”, y desde esta posición abre un debate con autores (por ejemplo Taylor) que invalidan el programa de la modernidad y la filosofía política del liberalismo. Pero buena parte de los cuestionamientos toman como eje de sus críticas precisamente al concepto moderno de igualdad, abriendo un debate acerca de la igualdad y la diferencia. Dentro de esta línea de pensamiento se encuentra el movimiento feminista y algunas vertientes del comunitarismo.

En primer lugar, la reivindicación de la diferencia llevada a cabo por las *corrientes feministas* se fortalece porque está sustentada por la idea de igualdad. La definición que propone Amelia Valcárcel en su trabajo *La política de las mujeres* deja al descubierto esta cuestión, al considerar que:

“en el exacto momento en que aparece la idea de igualdad en la [modernidad], aparece el primer indicio de feminismo y consiste desde entonces en la vindicación de esa igualdad para la mitad de la humanidad a la cual no le es atribuida.” (Valcárcel, 1997: 89).

Su surgimiento tiene relación con la percepción de desigualdad de género, al que Valcárcel ubica simultáneamente con la irrupción de la idea de igualdad en relación con la ciudadanía, o sea, con el espíritu democrático. Sin embargo, es imposible pensar en el feminismo si no es dentro de la modernidad, tal como considera Celia Amorós en su obra *Tiempo de feminismo*: "Entendemos por *feminismo*, de acuerdo con una tradición de tres siglos, un tipo de pensamiento antropológico, moral y político que tiene como su referente la idea racionalista e ilustrada de igualdad entre los sexos." (Amorós, 1997: 70)

En términos generales, las críticas alentadas por el movimiento feminista al liberalismo atañen a la cuestión de la igualdad, por un lado, y a la distinción entre vida pública y vida privada, por otro. Es así como la igualdad es cuestionada por la marcada situación de desigualdad que deviene del patriarcado, en donde la mujer tiene relegado su lugar y debe aceptar una posición de subordinación constante

ante el hombre; la dualidad privado-público (que tiene relación, a su vez, con la propiedad privada moderna) es puesta en duda porque el primer término, lo privado, está asociado a la esfera doméstica, que no se mezcla con lo público por su carácter, pero que tendenciosamente sirve al ocultamiento de situaciones de violencia, opresión, abuso y maltrato, cuya síntesis es la dominación.

Como referente de la modernidad, el feminismo pone al descubierto *per se* que dos de las plataformas ideológicas clave de la modernidad, la igualdad y la universalidad, han permitido a la mujer participar de la vida política, o sea, inmiscuirse en los asuntos públicos, con todo lo que eso implica en la vida democrática, algo que antes le estaba vedado. De esta manera, las mujeres fueron ganando espacio a través del derecho al sufragio, del acceso a la educación superior, de la exigencia de condiciones de igualdad en el acceso a los cargos públicos, entre otras cuestiones. Pero la batalla aún no ha sido del todo ganada.

Por último, rescatamos unas apreciaciones de Amelia Valcárcel que sintetizan el ideario feminista, señalando que el logro de las mujeres es un logro de las sociedades en su conjunto, y que sus conquistas fortalecen la vida democrática:

“Feminismo, democracia y desarrollo económico industrial funcionan en sinergia, de modo que incluso la comparecencia de feminismo explícito en sociedades que no lo habían tenido con anterioridad, es un índice de que están emprendiendo el camino hacia el desarrollo. El feminismo está comprometido con las democracias y a su vez contribuye a fortalecerlas.”
(Valcárcel, 2004: 36)

Una sociedad democrática, es decir, que sea participativa, que asegure el ejercicio de las libertades, el pluralismo y los derechos adquiridos es la mejor forma de asegurar la igualdad de oportunidades.

Sin voluntad de profundizar en el complejo debate liberalismo versus comunitarismo, se hace una revisión del alcance del comunitarismo tomando como referencia a autores como Walzer, que tiene varios puntos en común con los comunitaristas reconocidos como tales (Taylor, McIntyre, Sandel, por citar a

algunos) y sus concepciones son más que oportunas para poder entender la dicotomía igualdad-desigualdad en el campo de la educación. En primer término es necesario hacer referencia al concepto de igualdad compleja promovido por Walzer en *Las esferas de la justicia*:

“En términos formales, la igualdad compleja significa que ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien social determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto, o sea, una forma de «no dominación»” (Walzer, 1993: 65)

La legitimidad de la distribución de un bien social no es cuestionada por el autor si es desigual dentro de su esfera de influencia, pero sí lo es cuando excede estos límites. El hecho de que ningún grupo particular pueda dominar los procesos distributivos implica que ninguno podrá ejercer su influencia en la distribución de determinados bienes, en otras palabras, ningún bien social puede constituirse como medio de dominación. De esto se desprende que no interesa tanto la posesión de las cosas sino el control de las personas que es mediado por dicha posesión, que viola el principio democrático de que la propiedad “no tenga connotación política, que no sea convertida en cosas como soberanía, mando autorizado, control sostenido de hombres y mujeres.” (Walzer, 1993: 294)

Una de las mayores disidencias de Walzer con el modelo liberal reside en que para él no es correcto que exista un único criterio de justicia distributiva. Al detectar la presencia de tres criterios de distribución que se repiten como una constante –el intercambio libre, la necesidad y el merecimiento– deja al descubierto que los mismos no se adecuan a todas las comunidades, dado que reconoce que cada comunidad tiene sus propios valores y principios distributivos diferentes. Si bien el liberalismo limitó al poder político, hubo espacios en los que no ejerció ningún tipo de control. Walzer advirtió esto en su propuesta al considerar que la justicia social significa el respeto de los límites y la autonomía de las esferas de distribución en función de los derechos de la comunidad.

A todo esto se deben sumar los efectos de la globalización. En este contexto, en el que la globalización reproduce y multiplica el capitalismo, conviene pensar si es

posible conciliar –a partir de una postura ecléctica que conjugue los aspectos más favorables del ideario liberal (las libertades individuales, el pluralismo de valores, el reconocimiento de los derechos) con los del ideario socialista (la distribución de la riqueza, la equidad)– la supuesta antítesis entre capitalismo y socialismo para dar lugar a un nuevo proyecto que consolide las libertades individuales y sus diversas formas de expresión, y que garantice una vida digna para todas las personas.

2.- Una aproximación al concepto de igualdad

En su uso común, el término *igualdad* formula una relación y por lo tanto puede tener una amplia variedad de significados; se hace entonces necesario contextualizar el concepto para desbrozar esta polisemia. En este sentido es pertinente la pregunta de Amartya Sen (1995) *¿igualdad de qué?*, la cual ejemplifica adecuadamente esta problemática. Pero cuando pensamos a la igualdad como fundamento de un ideario, como principio de una teoría o como supuesto de una forma de organización social, el concepto resulta más complejo y requiere incorporar nuevos elementos para su análisis. Se observa entonces que no existe un significado único y monolítico y que su dimensión abstracta puede alejarse demasiado de su realización concreta. Aún cuando, cada abstracción y generalización tiene un significado y consecuencias diferentes en la realidad. Es así que el uso del concepto de igualdad puede darse como: el fundamento de un ideario, tal como se plasma en la Revolución Francesa; el principio de una teoría, si pensamos en la teoría de la justicia de Rawls (1997) o en el *Discurso sobre el origen de la desigualdad* (1999) de Rousseau; el supuesto de una forma de organización social, en el caso del socialismo.

Cuando se apela a la noción de *igualdad* se está formulando una relación entre personas o cosas que, en términos de Bobbio (1993), aunque diferenciables en uno o varios aspectos pueden considerarse idénticas en otro, conforme a un criterio relevante de comparación. De esto se desprende el hecho de que la

igualdad constituye una *noción relacional* y no una *propiedad atribuible* a las cosas o personas que relaciona.

Una primera aproximación a la noción de igualdad puede hacerse, básicamente, de dos formas: desde lo meramente descriptivo o bien desde un punto de vista jurídico que dé cuenta de cómo deben ser tratados los seres humanos. Pero dado que en la realidad se presentan una enorme multiplicidad de circunstancias que se expresan como diferencias, lo importante es establecer si estas diferencias que se dan entre los seres humanos son o no son relevantes. Si las diferencias no son relevantes el trato debe ser igual y sí, si lo son, debe ser diferenciado. Ahora bien, ¿qué criterio se utiliza para determinar cuáles son los rasgos relevantes?, y una vez establecidos los mismos, ¿es posible pensar en una instancia discriminatoria? En el trabajo de Rodolfo Vázquez (1999), *Educación liberal. Un enfoque igualitario y democrático*, el autor dirime esta cuestión apelando a una justificación social mediante la cual se debe establecer la importancia de las diferencias, especificando cuáles diferencias conformarían una razón para el tratamiento diferencial.

En el marco de una sociedad democrática, la igualdad constituye una condición básica de dicha forma de gobierno. De hecho, se puede considerar que no es posible una democracia verdadera entre ciudadanos desiguales. En cambio, en un plano microestructural, el principio de igualdad estará satisfecho sí y solo sí una institución está abierta a todos, basándose en el principio de no discriminación y si, como considera Connel, una vez satisfecha esa prioridad, “se adjudica a los individuos beneficios o cargas diferenciadamente en virtud de rasgos distintivos relevantes.”(1993:24) Esta idea conlleva la noción de justicia.

En el campo específico de la educación, el concepto de igualdad implica diferentes dimensiones y niveles de análisis. Desde la dimensión de la distribución de la educación (entendida como un *bien público*¹⁴) plantea severos cuestionamientos a la escuela pública, debido a las notorias inequidades que subsisten actualmente

¹⁴ Ver nota 7, pág. 24.

en casi todos los Sistemas Nacionales de Educación de los países de la región; desde la dimensión de los contenidos que se imparten en la escuela abre el debate acerca de las ventajas y limitaciones de una educación homogénea, en el sentido de un currículo único, igual para todos, independientemente del carácter pluricultural de la población que atiende.

Sin embargo es necesario recordar que en América Latina, y particularmente en los países con población indígena, el problema de la desigualdad se encuentra estrechamente vinculado con la diversidad cultural. La posibilidad de acabar con las desigualdades manifiestas dentro del ámbito escolar está dada por una *escuela democratizadora*, en términos de Touraine (1998), que es aquella institución que tiene como misión el fortalecimiento de la capacidad y la voluntad de los individuos para desempeñarse como actores sociales y al mismo tiempo les enseña, más allá de los propios contenidos curriculares, “a reconocer en el otro la misma libertad que en uno mismo, el mismo derecho a la individuación y a la defensa de intereses sociales y valores culturales”(Touraine, 1998:291). Este reconocimiento de los derechos de los sujetos y de las relaciones interculturales, para que pueda desarrollarse, necesita ser garantizado institucionalmente, y dichas garantía, no pueden obtenerse sino a través de un proceso de democratización de las instituciones. De momento, la igualdad en la escuela parece ser un propósito difícil de lograr, algo que no tendrá lugar hasta que la institución escolar no asuma que igualdad no significa tratar de la misma manera a todos los niños y concentre sus esfuerzos en corregir la desigualdad de oportunidades.

2.1 Igualdad y diferencia

Michel Walzer (1993), en su libro *Esferas de la justicia*, abocándose al tratamiento de desigualdades sociales y económicas, sostiene que el concepto original de igualdad incluye el reconocimiento de las diferencias y que son precisamente las diferencias las que le dan sentido al concepto de igualdad que habría de adoptarse en el marco de las transformaciones sociales producto del liberalismo.

Para Walzer, la sociedad humana es una “comunidad distributiva” en la cual el desafío de la igualdad debe ser abordado desde dos perspectivas: la primera, asumiendo que el problema de la desigualdad no consiste sólo en una identidad de posesiones materiales, sino en una *relación compleja entre personas mediada por un conjunto de bienes* y, la segunda entiende que la desigualdad es un problema de subordinación y dominación en el cual la lucha por *la igualdad es la batalla contra todas las diversas formas de dominación*.

En relación con la igualdad mediada por bienes, ésta es una de las categorías presente también en la separación que efectúa Bobbio (1993). Si bien la igualdad se convierte en un principio, es un requerimiento establecer distintos tipos ya que podría hablarse tanto de igualdad de oportunidades como de la igualdad material-económica o de la formal o jurídica, pero cuando se habla de *bienes* se llega a una encrucijada al ser estos difíciles para determinar:

“Lo que se entiende generalmente por ‘igualdad de hecho’ es algo bastante claro: se entiende la igualdad de los bienes materiales, o igualdad económica, viniéndose así a distinguir de la igualdad formal o jurídica, y de la igualdad de oportunidades o social. Sin embargo, no está nada claro, incluso es asunto muy controvertido, cuáles sean las formas y los modos específicos con que se piensa que esta igualdad pueda pretenderse o llevarse a efecto. ¿Igualdad respecto de los bienes materiales? Pero ¿qué bienes?” (Bobbio, 1993:126-127)

De este modo, el vínculo entre igualdad y bienes ha funcionado como una relación básica de los planteamientos del liberalismo que la ha fundamentado a través de la formulación de normas racionales que dieran cuenta de la naturaleza humana y de las diferencias sociales. Pero desde la perspectiva del liberalismo igualitario los bienes formarán parte de derechos sociales que debe garantizar el Estado, acentuando así el papel relevante de la expansión de las capacidades individuales. En el contexto del liberalismo clásico, propio de la modernidad, la igualdad y la diferencia no se constituyen en fines, sino que implican distintos puntos de partida para que se desarrolle, en lo posible sin interferencias, la vida de los individuos en la sociedad. Este principio se plantea inicialmente como una lucha, emprendida por los nacientes Estados nacionales, en contra de los

privilegios y del poder absoluto. Posteriormente, estos principios, pasan a ser parte de la esencia de la *Declaración de Derechos del Ciudadano y del Hombre* (1789) y de la consolidación del sistema capitalista.

Sin embargo, el reconocimiento de las diferencias y el principio de la igualdad se han ido asociando, en grados cada vez mayores y variados, a las propuestas centradas en torno a la *igualdad de oportunidades*, como modo de superación de la supuesta tensión entre igualdad y libertad¹⁵, un modo que Bobbio (1993) también denomina *social* y que en sus distintas posibilidades de formulación aparece, entre ellas, retomada a partir del *principio de igual libertad* de John Rawls (1997), quien fuera un precursor de la corriente igualitarista dentro del liberalismo. Rawls establece que cada persona tiene igual derecho al esquema más extenso de libertades básicas si resulta compatible con un esquema similar de las libertades de los otros. Este principio exige la igualdad en la repartición de derechos y deberes; y se complementa con un segundo postulado, que sostiene que la distribución de cargas y beneficios sociales, si hay desigualdades, éstas no son injustas siempre y cuando haya *beneficios compensadores*, es decir, si algunos tienen menos no es injusto si se benefician de los que más tienen (Rawls, 1977:67-68). Ambos principios fueron retomados por Walzer (1993) para plantear la interconexión de *esferas* en una comunidad distributiva y en el análisis transversal de Sen (1995) para definir los modos de funcionamiento de una justicia distributiva.

Esta idea de la igualdad y su relación con la diferencia, aparece como noción general y abstracta que, sin embargo, requiere de aspectos concretos tales como igualdad ante la ley —igualdad formal o jurídica, según Bobbio—, distribución equitativa de ingresos —igualdad económica— y democratización de las oportunidades —igualdad social—; aspectos que las sociedades deben incluir

¹⁵ Un reclamo frecuente al liberalismo lo constituye el hecho por el cual se le ha dado más prioridad al valor de la libertad concibiéndola de modo antagónico al apoyo solidario de los más necesitados. El *liberalismo igualitario* hace de esta última cuestión uno de sus valores más primordiales: “La libertad es un valor sustantivo, cuya extensión no depende de cómo está distribuido entre diversos individuos, ni incluye *a priori* un criterio de distribución. En cambio, la igualdad es en sí misma un valor adjetivo que alude a la distribución de algún otro valor.” (Vázquez, 1999:124).

para su funcionamiento estableciendo sus propios parámetros. En este sentido, para Amartya Sen (1995), considerado como uno de los principales impulsores de la corriente del desarrollo humano, la referencia a la igualdad resulta insoslayable, así como la exigencia de libertad y potencialidad de concreción de los proyectos individuales. Según este autor, la problemática actual en torno a la igualdad se centra en que ésta no aparece establecida como exigencia concreta en ningún ámbito, del mismo modo que tampoco se formula su relación con las diferencias, de tal manera que permita superar el sentimiento de injusticia frente a las desigualdades; un fenómeno que Sen (1995) no deja de relacionar con la pérdida gradual del ejercicio de la ciudadanía y el aumento de distancias sociales y económicas. Estas últimas son las que tienden a marcar las *diferencias* que se transforman en *desigualdades* para los individuos; por ello y ante todo, demandar *igualdad* es una preocupación por la justicia.

Para responder a esta cuestión, Sen (2000b) posteriormente, recurrirá a la categoría de *opción colectiva racional* para impulsar la idea, y las políticas, sobre la necesidad de optimizar intereses tanto particulares como colectivos que tiendan a buscar opciones más eficientes y justas que involucren a la sociedad en su conjunto y que disminuyan las diferencias para que no exista desigualdad. En esta perspectiva, el desarrollo y la libertad son ejes fundamentales que surgen como forma de superación de las desigualdades estructurales y como incentivo para lo que denomina *expansión de las capacidades individuales*:

“La relación entre la libertad individual y el desarrollo social va más allá de la conexión constitutiva, por importante que ésta sea. Lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas”. (Sen, 2000b:20)

Estas interconexiones entre ámbitos disímiles que tienden a sustentar tanto la libertad del individuo como el desarrollo de la sociedad son para Touraine (1998) producto del vínculo necesario entre igualdad y diferencia que puede concebirse más como complementariedad entre ambas que como oposición. Desde la perspectiva de este autor, la igualdad apela a un principio *meta-social*, es decir a

un principio previo o superior a los principios particulares de la sociedad, y puede justificarse por distintos factores tales como principios religiosos, culturales, referidos a la capacidad racional de los individuos, a la forma de construir “ciudadanía”, que finalmente conforma aquello que se determina como *bien común*. Tal principio incluiría, por su característica *meta*, el reconocimiento de la diferencia para que el sujeto pueda realizarse individualmente, es decir, el sujeto debe reconocer su mismo derecho de auto-realización en los demás individuos, en los otros, sin excluirlos por sus adscripciones o atributos de clase, género, cultura, etnia, educación, etcétera; en definitiva, por las diferencias.

En otras palabras, la idea de que la libertad individual es fundamentalmente un producto social puede asociarse con la idea misma de sujeto presente en el pensamiento de Touraine que argumenta que éste se conforma como sujeto a través del principio *meta-social* mencionado que, en el mundo moderno, está asociado a la ciudadanía como producto de la democracia que asegura y se constituye a partir del reconocimiento igualitario de lo diferente. Lejos de concebirse como pares opuestos, igualdad y diferencia se implican. Teniendo en cuenta las relaciones de poder a las que individuos y actores están sometidos, sería posible lograr una relación menos contradictoria entre ambos conceptos en la medida en que se refuerce una cultura que permita la canalización institucional de la participación ciudadana.

2.2 Igualdad y libertad

Dos conceptos clave del liberalismo son, precisamente, los de *igualdad y libertad*, pero estos presentan matices según la corriente en la cual se hallen adscriptos; la que interesa aquí, particularmente, es la del *liberalismo igualitario* que lejos de desdibujar las funciones del Estado les otorga un carácter positivo con un alto grado de exigencia por garantizar la justicia social.

El liberalismo en su corriente clásica y más tradicional hizo de la libertad un componente destacadamente político que implica tanto la defensa del individuo ante las injerencias de la autoridad estatal como el mantenimiento y consolidación

de los derechos de ese individuo, considerado como un sujeto dotado con la capacidad de actuar libremente. De este modo, el sistema liberal adquiere un fuerte compromiso con la libertad, pero partiendo de una concepción no neutral, es decir, tomando un concepto propio y político de ésta que puede resumirse como la búsqueda de una mayor independencia de los individuos respecto del sector público. En un sentido diferente, la libertad civil adquirió un carácter económico, dado que al sustituir o desplazar al sector público, es decir, las funciones positivas del Estado, hizo aparecer en su lugar la preeminencia del mercado.

En la era de la globalización el liberalismo muestra nuevas facetas y el mercado sigue ocupando la misma posición de privilegio; según Sen (2000b), sería entonces la expansión de las libertades la clave para alcanzar mejores niveles de desarrollo, y principalmente de igualdad. En su análisis, presente en *Desarrollo y libertad*, se ocupa de distinguir cinco tipos de libertad, empíricamente relacionados con la vida institucional y que denomina *instrumentales* por constituirse tanto en medios como en fines del desarrollo y son: las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. En este enfoque, los principios sociales y las costumbres junto a las instituciones representan un rol articulador del proceso de desarrollo, entendido como proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos y que incluye los mercados, las organizaciones en torno a éste, los gobiernos y las autoridades, los partidos políticos, los sistemas de educación y los espacios de debate público en el cual aparecen los medios de comunicación.

Esta serie de conexiones, que el autor estudia minuciosamente, tiende a manifestar que la libertad y la igualdad son ejercicios, es decir, no vienen dados y requieren de esa interrelación en diferentes ámbitos institucionales, por ello sostiene:

“Las libertades políticas (en forma de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica. Las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica. Los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y en la producción) pueden

contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales. Los diferentes tipos de libertades pueden reforzarse mutuamente". (Sen, 2000:28)

En su anterior libro, *Nuevo examen de la desigualdad*, Sen (1995) había advertido que la relación entre libertad e igualdad debe formar parte de toda teoría del orden social que permita alcanzar tanto bienes materiales, como bienestar y libertad, dado que aquella debe partir del enfoque de la *pluralidad* de ámbitos para no caer en el riesgo por el cual la igualdad en uno de ellos se traduce en la desigualdad en otro; sin que por ello la *pluralidad* vaya en desmedro de la idea de *igualdad*. Sen se aboca al análisis comparativo entre libertad, logros y recursos para destacar que la diversidad humana no sólo requiere de igualdad de recursos, sino también de la equiparación de las libertades individuales que se presentan empíricamente en distintos grados, es decir, que existen distintos niveles de libertad que no necesariamente se logran con igualdad de bienes.

Sin duda, el enfoque de Sen tiene una fuerte impronta holística que se basa en el *equilibrio múltiple* entre varios factores, y habría que considerar, en un análisis más vinculado a la problemática educativa y a su relación con los conceptos de igualdad y libertad. El planteo de Vázquez (1999) pone en contexto tales conceptos dentro del marco institucional de una *educación realmente democrática* concebida desde la vertiente igualitarista del liberalismo, aquella iniciada por Rawls (1997) con su *Teoría de justicia* en la cual tomó distancia de posiciones tradicionales, comunitaristas, utilitaristas o libertarias, según los términos del propio Vázquez, para adherir a un objetivo ético fundado en las necesidades básicas (Vázquez, 1999:124). El liberalismo igualitario en el que se ubica Vázquez (1999) supone una defensa de la igualdad, de la democracia, de la construcción de ciudadanía y de una libertad que sea comprendida desde estos parámetros para que permitan la interacción con la diversidad social y cultural (que no significa desigualdad) y con el respeto recíproco entre individuos.

El desafío, entonces, radica en dos aspectos: el primero, cómo escapar al subjetivismo individualista de otras corrientes liberales que finalmente terminan

por justificar la desigualdad y, el segundo, cómo garantizar la formación de individuos autónomos que haga posible el ejercicio de la elección libre. En ese sentido, Vázquez parte de la premisa por la cual se acepta que:

“(…) la protección de la *autonomía e igualdad* del individuo y la *satisfacción de las necesidades básicas* que se requieren para su desarrollo exigen la imposición de deberes positivos. Para proteger y desarrollar la autonomía de los individuos y contribuir a la igualdad de oportunidades entendida no sólo como igualdad de acceso bajo reglas procesales imparciales, sino sobre todo como igualdad de oportunidades sustantiva, es decir, en el punto de partida, el Estado tiene que intervenir en la equitativa distribución de los bienes básicos. Es en este contexto que se debe entender como deber del Estado la distribución obligatoria y libre de la educación básica que, en tanto contribuye a la formación de la autonomía personal, hace posible el logro de una sociedad más homogénea”. (Vázquez, 1999: 119)

El logro, en forma plena y equilibrada, de las diversas capacidades, aparece entonces como un objetivo clave del proceso de formación de los individuos, y es el Estado el agente que debe asumir esta responsabilidad cumpliendo con “deberes positivos”, pero no a modo de agente paternalista, sino proporcionando las herramientas necesarias que los individuos requieran para constituirse en sujetos activos de sociedades más justas y homogéneas. Para ello, la satisfacción de necesidades básicas representa el factor constitutivo de la igualdad.

Al hablar de satisfacción de las necesidades básicas, se apela en cierto modo, a una idea de justicia, entendida desde el problema de la desigualdad y de las posibilidades que pueden brindar el paradigma del desarrollo humano de Amartya Sen que, entre otros aspectos, incluye asumir, auténticamente los valores democráticos en tanto que en la realidad, debieran expandirse los derechos y las capacidades¹⁶ de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, se trataría de observar que el ideal de igualdad que se sustenta en la sociedad de la globalización se enfrenta básicamente a dos cuestiones que le plantean límites y ellos son, por un

¹⁶ En el texto se utiliza el término capacidades, como en general fue traducido en los textos en español, aun cuando en el *Enfoque de Capabilities* (EC) de Amartya Sen el término se utiliza como una conjunción de “capacidad más habilidad”, incluyendo además los aspectos de autonomía y elección de cada individuo.

lado, la heterogeneidad humana y, por otro, las distintas variables desde las cuales puede enfocarse tal problemática.

Sin duda, para Sen, una variable determinante para superar las desigualdades la constituye la libertad de los individuos, que la mayoría de los autores denominados igualitarios han dejado a un lado por priorizar como foco de atención los objetivos alcanzados —es decir, por pensar la igualdad en términos de resultado— sin tener en cuenta que “la posición de una persona en la organización social se puede considerar desde dos puntos de vista distintos, el primero se refiere a los objetivos alcanzados y el segundo a la libertad para llegar a alcanzarlos” (Sen, 2000: 27); de este modo, Sen destaca el desplazamiento del foco sobre la libertad y la recupera para elaborar una teoría de la justicia, desde un enfoque distributivo, en la cual ésta sea medio y fin para superar la desigualdad.

A grandes rasgos, porque requiere adentrarse en categorías específicas, tal teoría parte de la premisa que sostiene que la desigualdad es un problema ético y por ende la justicia debe consistir en brindar *oportunidades* que se traduzcan en *capacidades* de los individuos pues éstas son condición y medio para el ejercicio de la libertad que es el bien superior; en definitiva, Sen trata de conciliar igualdad y libertad desde la potencialidad de los individuos.

2.3 Igualdad y justicia distributiva

Como ya se señaló, considerar la igualdad en términos de resultados se aleja de la perspectiva de Sen y lleva a cuestionamientos en torno a criterios menos éticos y más objetivos que conduce al siguiente interrogante:

“¿Cuál es el criterio relevante para una adecuada distribución de bienes, para una correcta asignación de derechos y obligaciones, en fin, para un mejoramiento real en la misma calidad de vida de los individuos y de los grupos humanos?” (Vázquez, 1999:127)

Sin lugar a dudas, tal interrogante apunta a establecer cuáles serían los parámetros que debiera considerar la justicia y para ello Vázquez (1999), señala una serie de criterios distribuidos en cuatro apartados: el primero, que pondría el

acento sobre la producción de bienes y servicios; el segundo, sobre las satisfacciones o utilidades; el tercero, sobre las necesidades básicas y el cuarto, estableciendo un vínculo con el planteo de Amartya Sen, se centraría en torno a la “expansión de las capacidades individuales”. Por considerar a las dos últimas más justas y próximas al enfoque liberal igualitario de la educación al que adhiere, Vázquez comenta brevemente las dos primeras señalando que una es la interpretación propia del discurso centrado en los valores relativos que presenta el sistema de mercado, el cual muestra sobradas limitaciones para dar cuenta de la problemática en torno a las desigualdades; y que la otra representa el fundamento del liberalismo en su vertiente utilitarista que atenúa o bien desplaza el concepto de “necesidades”, que en comparación con el concepto de “utilidad” o “preferencia” aquel resulta más imperioso y objetivo.

En este sentido, la prioridad para establecer una distinción en torno a necesidades recae sobre la teoría de Sen cuando alude a la “expansión de las capacidades individuales”; para ello resulta indispensable repasar distintas posturas sobre “necesidades básicas” para alcanzar plenamente la noción de “capacidades” que posee la ventaja intrínseca de referir tanto la complejidad como la diversidad de requerimientos que se ponen en juego. Esta visión interesa particularmente para su desarrollo en el ámbito educativo por ser éste el contexto en el cual, en el nivel básico, se “combate activamente la desigualdad de oportunidades”, según Touraine (1998:282), y donde se atiende a la satisfacción de lo que Rawls denomina “bienes primarios”, siendo éstas las prácticas de una justicia distributiva que debe garantizar el acceso equitativo a los recursos y a la nivelación de oportunidades contando con el apoyo efectivo de las políticas de un Estado democrático.

2.4. Igualdad y exclusión

El tema de la exclusión abarca una problemática muy amplia. Al respecto, Amartya Sen toma su relación con la pobreza como punto de partida para elaborar su enfoque sobre justicia distributiva entendiendo que el bienestar no se identifica

con los bienes y servicios, ni con el ingreso, sino con la adecuación de los medios económicos con respecto a la propensión de las personas a convertirlos en “capacidades” —la capacidad entendida como “reflejo de la libertad para alcanzar funcionamientos valiosos”—para funcionar en ambientes sociales, económicos y culturas particulares. Luchar contra la pobreza y la exclusión, en este caso, sería ofrecer las posibilidades para emanciparse de ella y para que los individuos puedan alcanzar el “bien-estar”:

“El bien-estar de una persona puede entenderse tomando en cuenta la calidad de su vida. La vida puede considerarse como un conjunto de *funcionamientos* interrelacionados, consistentes en estados y acciones. La *realización* de una persona puede entenderse como el vector de sus funcionamientos. Los funcionamientos pertinentes pueden abarcar desde cosas tan elementales como estar bien alimentados, tener buena salud, evitar posibles enfermedades y mortalidad prematura, entre otras, hasta realizaciones más complejas como el ser feliz, el tener dignidad, el participar en la vida de la comunidad, etc.”.(Sen, 1995: 24)

El concepto de exclusión, desde este punto de vista, es definido por Sen (2000b) mediante términos que conducen a distinguir distintas formas y manifestaciones; entre ellas, señala la exclusión activa o deliberada que tiende a restringir la realización de un sector de la población; la exclusión pasiva producto de políticas inadecuadas, similar a la *inclusión desfavorable* que genera privaciones como consecuencia de un sistema injusto. Un lugar primordial posee el enfoque de la exclusión social como parte constitutiva de la *pobreza de capacidades* (Sen, 2000), que puede ser tanto un signo de las relaciones sociales entre pobres como la causa de una mayor pobreza y una mayor exclusión, comprendiendo bajo este último concepto la imposibilidad de lograr las “realizaciones” y el “bienestar”.

Tras un rastreo de los orígenes europeos del concepto, que los halla en los ideales de igualdad y fraternidad de los valores franceses de la revolución de 1789, Sen utiliza tal concepto en el sentido de “deprivación de capacidades” (Sen, 2000) y encuentra una posibilidad de reversión mediante los ejercicios de la educación básica, entendida como libertad “instrumental”, en tanto que constituye una herramienta de los gobiernos para promover el movimiento inverso, es decir, la inclusión y la igualdad de oportunidades. El problema radicaría, desde la

perspectiva de Vázquez, en cuál sería el modelo de educación apropiado para lograr este particular horizonte y cree encontrarlo en el paradigma de la educación liberal igualitaria (Vázquez, 1999: 132-133), iniciada según su apreciación con la publicación en 1916 de la obra de John Dewey, *Democracia y Educación*, por haber instituido uno de los más importantes precedentes de la educación igualitaria y democrática.

Dentro de la óptica del liberalismo igualitario, la educación liberal a la que Vázquez adhiere, entre sus muchos fundamentos y argumentos, a la existencia de un pluralismo de valores, a la necesidad de promover la diversidad social y cultural, a la defensa de la igualdad, en cuanto a oportunidades y en cuanto a resultados, y a la superación de desigualdades sociales que producen exclusión; para ello, el Estado (Vázquez, 1999: 119-120), si es verdaderamente democrático, debe asumir estas responsabilidades garantizando en sus políticas que la educación básica cumpla con su objetivo primordial en cuanto a la formación de individuos autónomos. En este sentido, Vázquez recupera la posición asumida por Sen en cuanto al valor del logro de la autonomía considerándola desde una concepción amplia de *bien personal*, que implica la igualación de las personas en *la dimensión de las capacidades*, es decir, en el acceso a las herramientas, y su apropiación, para el ejercicio de la libertad; motivo que implica, primero, la satisfacción de las necesidades básicas y, segundo, que el Estado cumpla con lo que se denomina *deberes positivos generales*, en los cuales ocupa un lugar de privilegio la educación básica.

3.- Acerca de la *igualdad de oportunidades*

Para un acercamiento al tema en torno a igualdad de oportunidades resulta conveniente, partiendo del supuesto de que existe una distribución de las capacidades naturales, retomar la definición que propone Rawls:

“aquellos que están en el mismo nivel de capacidades y habilidades, y tiene la misma disposición para usarlas, debería tener las mismas expectativas de éxito, cualquiera que sea su posición inicial en el sistema social. En todos los

sectores de la sociedad, deberá haber en términos generales, la misma perspectivas de cultura y de éxito para todos los que se encuentren igualmente motivados y dotados, Las expectativas de aquellos que tengan las mismas capacidades y aspiraciones no debería verse afectada por sus clases sociales” (Rawls, 1997: 78)

Este postulado sirve a Vázquez para referir que, en alguna medida, para lograr la igualdad de oportunidades se requiere de un criterio de “discriminación inversa”, noción que permite, si se quiere una sociedad más igualitaria, establecer políticas que traten desigualmente a quienes no son iguales, con la finalidad de darles aquello que necesitan para el desarrollo de sus capacidades. La discriminación inversa funciona a modo de una justicia correctiva; es decir, se apela a esta noción considerando que sólo a partir del reconocimiento y la diferenciación de los grupos más necesitados y de sus necesidades podrá colaborarse a disminuir las carencias económicas, sociales y culturales, de acuerdo con principios de justicia que propicie el desarrollo de individuos autónomos.

Sin embargo, cabe señalar que cuando se habla de igualdad, el concepto se emplea en diferentes modos y con varias alusiones. En este sentido, Rawls se refiere a un ideal de igualdad que desde el pensamiento de Touraine se vincularía con el modelo más clásico de igualdad, siendo también el que estuvo presente en el ámbito educativo desde los inicios de la modernidad¹⁷ y que viene desintegrándose en las últimas décadas. Para este autor, en materia educativa, el ideal de igualdad, en los tiempos de la globalización y de sociedades heterogéneas como las actuales, debe sufrir poderosas transformaciones para relacionarse con lo que denomina *la escuela del Sujeto* (Touraine, 1998: 277-282); es decir, con una escuela que debe construirse bajo un nuevo paradigma que apunte a la formación de la libertad, en alguna medida es un concepto próximo al

¹⁷ Según Thomas Popkewitz se trataría de un ideal que operó del siguiente modo: “Las pedagogías surgidas al comienzo del siglo XX valoraban las definiciones culturales que hacían hincapié en el individualismo (...) Respondían a las presiones que estaban rediseñando la vida social y a la demanda de un ámbito que respondiera a la relación segura y acogedora que ofrecía el hogar burgués”. Véase: *Sociología política de las reformas educativas*. Morata, Madrid, 2000, p. 98.

de Amartya Sen, y que asuma una noción de igualdad que no parta de una concepción abstracta. El nuevo paradigma debiera incluir tal noción observando concretamente *las desigualdades de hecho* para tratar de corregirlas eficazmente; como se ve, éste resulta un criterio cercano al de discriminación inversa. Para ello, es necesario retomar la cuestión de la “igualdad de oportunidades en el punto de partida”¹⁸ para indicar que su reconocimiento favorece la corrección de las injusticias.

En tal sentido, habría que considerar que en la medida que las condiciones iniciales de los individuos no sean limitadas, ni causa de estigma, por adscripciones de ningún tipo (sociales, económicas, culturales, etc.) y en la medida en que todos puedan alcanzar la misma libertad y gozar de las capacidades básicas, estas diferencias que los sujetos puedan lograr en el ejercicio de su autonomía se vincularán, posteriormente, con una legítima democracia que brinde tanto igualdad de oportunidades como de resultados si estos son entendidos como “realizaciones”. Para ello, Vázquez concluye su análisis destacando las funciones específicas que debe asumir el Estado democrático en torno a la responsabilidad del área educativa; es decir, plantea “los deberes positivos” tendientes a lograr una sociedad más igualitaria y justa.

3.1 La igualdad de oportunidades en una sociedad diversa

A la luz del debate sobre *multiculturalismo* que se ha extendido por toda la región desde comienzo de la década de los noventa, emergen algunas cuestiones inherentes a la relación iguales-diferentes, tales como el reconocimiento de las diferencias y de la diversidad y la afirmación de un principio universalista de igualdad, que es preciso dilucidar, siempre teniendo en cuenta la *igualdad de oportunidades*. ¿De qué manera se pueden conciliar estos puntos en apariencia

¹⁸ Este tipo de igualdad es definido por Vázquez (1999:124) del siguiente modo: “La igualdad de oportunidades en el punto de partida, tanto si se considera al individuo como tal o perteneciendo a un grupo, es la igualdad en las posiciones o circunstancias previas desde las que se accede a la competición, de modo que las capacidades o talentos de cada cual hayan contado previamente con iguales posibilidades de desarrollo, para que la selección por méritos individuales sea equitativa”.

opuestos? En las consideraciones siguientes se procurará dar respuesta a esta cuestión y se revisarán las diferentes vertientes teóricas del multiculturalismo, en tanto exponente de la dicotomía iguales-diferentes del campo de la cultura.

En su trabajo *¿Podremos vivir juntos?* Touraine (1998:150) realiza un planteo de conciliación entre el reconocimiento de las diferencias y la afirmación de un principio universalista de igualdad, mediante tres postulados, cuya combinación da lugar, por un lado, a la construcción del sujeto personal y por otro, a la realización de una sociedad democrática, a saber: primero, la exigencia de reconocer la diversidad y rechazar la homogeneización y el desprecio por la diferencia; segundo, el hecho de vislumbrar las diferencias tiene que compatibilizar con las actividades instrumentales independientes de las culturas que se ponen en práctica y; por último, la identidad cultural y la instrumentalidad deben reconocer una referencia al sujeto y a los derechos humanos fundamentales:

“No lograremos vivir juntos más que si reconocemos que nuestra tarea común consiste en combinar acción instrumental e identidad cultural, por lo tanto si cada uno de nosotros se construye como Sujeto y nos damos leyes, instituciones y formas de organización cuya meta principal sea proteger nuestra demanda de vivir como Sujetos de nuestra propia existencia.”
(Touraine, 1998:165)

Para Touraine, no existe ninguna discontinuidad entre la idea de sujeto y la de sociedad multicultural, y menos aún entre Sujeto y comunicación intercultural, porque considera que solamente se podrá convivir con las diferencias en la medida en que los Sujetos se reconozcan como tales entre sí, pero para lograrlo, deben tomar distancia de la comunidad. Así, “el reconocimiento del Otro sólo es posible a partir del momento en que cada uno afirma su derecho a ser un Sujeto.” (Touraine, 1998: 177) En suma, la sociedad pluricultural está definida por la transformación del individuo en Sujeto, lo que indefectiblemente conlleva al reconocimiento de la otredad en su condición también de sujeto, y conduce a construir formas generales de vida social y cultural.

Ahora, ¿de qué manera el sujeto puede construir su experiencia de vida personal en la sociedad general a la que pertenece? Luis Villoro plantea “un dilema entre

dos principios: el carácter universal de las normas éticas, que a todos obliga por igual, y el singular del deber de realizarse a sí mismo, que compete a cada quien” (Villoro, 1996. 111). El dilema parece presentarse tanto en la relación de la persona individual con la sociedad global, por un lado, y de cada comunidad cultural con las asociaciones políticas más amplias de las que forma parte. Esta concepción se ciñe a los fundamentos de la corriente multiculturalista comunitaria, a la que nos referiremos más adelante. De alguna manera Villoro entiende al multiculturalismo como una categoría descriptiva, que no permite el interjuego que implica la construcción de la identidad del sujeto, ni tampoco el dinamismo de las transformaciones culturales.

Touraine considera que, al menos hasta ahora, la democracia es el único régimen que otorga la mayor cantidad de oportunidades de individuación, de vivir como Sujetos. Cabe destacar que establece una diferenciación entre la antigua concepción de democracia como participación en la voluntad general y la nueva concepción, es decir, como instituciones al servicio de la libertad del Sujeto y de la comunicación entre Sujetos, optando por esta última. Se podría pensar que es en este mismo sentido que Villoro advierte sobre la necesidad de una política de la igualdad con absoluto respeto a las diferencias, al tiempo que señala que “la igualdad de toda persona no consiste en tener características comunes indiferenciadas, sino en compartir la misma capacidad: la de elegir su propio plan de vida” (Villoro, 1996: 116).

¿Qué aspectos debería contemplar una política igualitaria que considere la especificidad de las diferentes culturas? Para Villoro, “una política de la igualdad sería aquella que ofreciera a cada quien *las mismas oportunidades* para determinar su vida y que respetaría, por lo tanto, el modo de ser que cada quien hubiera elegido.”(Villoro, 1996: 117). Esto significa que cada uno tiene derecho a vivir de acuerdo con los principios y valores que atañen a su identidad, o sea, sus derechos culturales, los cuales deben ser reconocidos y considerados en el marco del espíritu democrático, de acuerdo con Touraine (Touraine, 1998:261).

Conviene preguntarse de qué manera se manifiesta esto en la educación. La respuesta puede ser desalentadora, por cierto, a pesar de los esfuerzos por romper algunos paradigmas consolidados y fuertemente arraigados, como el auspiciado por la modernidad, que durante un largo período ha defendido un tipo ideal de individuo, al servicio de la nación, del progreso y del conocimiento, sin tener en cuenta la diversidad. Una tentativa de solución a la situación educativa está dada, sin lugar a dudas, por una escuela que favorezca la libertad de los sujetos, la comunicación intercultural y la gestión democrática.

Tres perspectivas que aparentemente se oponen entre sí pero que en definitiva se complementan realizan un abordaje desde el campo de la diversidad cultural: la visión *individualista*, la visión *comunitaria* y la visión *pluralista*. Todas estas posturas difieren tanto en sus concepciones epistemológicas como en las éticas y ontológicas, que conforman el sustrato de la diversidad cultural. Si bien aquí se hará referencia a todas ellas, el análisis se concreta en la última, que procura construirse como instancia superadora de las otras dos, pero no las desconoce y las incorpora.

Mientras que la vertiente del *multiculturalismo liberal individualista*¹⁹ prioriza al individuo frente a las comunidades y se basa en los valores universales, el *multiculturalismo comunitarista*²⁰ se concentra en la prioridad de los derechos colectivos de las propias comunidades. Ambas posturas aceptan algunos de los derechos colectivos de las comunidades, como el derecho a la prosperidad, a la sobrevivencia y a la reproducción. Por último, el *multiculturalismo pluralista* incorpora a las dos vertientes mencionadas la noción de *pluralidad cultural* como

¹⁹ Una de las mayores falencias de esta perspectiva es que considera a las diferentes culturas a la luz de valores universales que no siempre se condicen con los lineamientos propios de cada grupo en particular. Cf. Garzón Valdéz, Ernesto. "¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico? En: *Derecho, ética y política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pp. 361-378.

²⁰ Para la corriente comunitarista los derechos de las comunidades priman sobre los individuales y abogan por la defensa de los derechos comunitarios bajo los estándares propios de cada comunidad. Esta postura corre el peligro de tornarse relativista, en la medida en que auspicia la validez de los derechos de cada comunidad. Cf. Villoro, Luis. ¿Crisis del Estado-nación mexicano? En: *Dialéctica*, México, año 18, número 27, primavera de 1995, pp. 22-23.

una forma de superar sus limitaciones.

Interesa particularmente el *multiculturalismo pluralista* porque constituye una superación de la disyuntiva de las dos propuestas anteriores, al tiempo que trasciende la dicotomía derechos individuales-derechos colectivos. De acuerdo con León Olivé²¹, la principal idea de esta concepción del multiculturalismo “es que las sociedades reales se componen de comunidades y de culturas diversas, cada una con diferentes estrategias y formas de obtener conocimiento acerca del mundo, estándares de evaluación cognoscitiva, moral y estética” (Olivé; 1996: 125) Al mismo tiempo acepta que “todos estos sistemas cognoscitivos y morales son inconmensurables, es decir, que no es posible hacer una evaluación de ellos bajo un grupo único de estándares con respecto a cada uno de los sistemas” (Olivé; 1996: 128).

La perspectiva pluralista sostiene la posibilidad de que los sujetos de diferentes culturas interactúen y se interpreten recíprocamente, a pesar de que tanto sus concepciones del mundo como sus estándares de evaluación sean diferentes. Se trata, entonces, de una tarea hermenéutica y no de una interacción que tenga como objetivo primordial establecer comparaciones entre unas y otras. El objetivo más importante que deben plantearse los individuos al interactuar (inter y/o transculturalmente) debe ser la cooperación y la realización de acciones coordinadas, más que el acuerdo total sobre todo lo que consideren importante. Estas dos acciones, la cooperación y la coordinación, -señala Olivé- requieren acuerdos mínimos, sobre plataformas de interés común, los cuales son posibles a pesar de que existan creencias, normas, valores y procedimientos diferentes en cada comunidad y para los diferentes individuos.

Dentro de la misma línea y con referencia al caso particular de la situación mexicana de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, Olivé es contundente al considerar que no se pueden anteponer los derechos colectivos

²¹ Olivé parte de un trabajo de Fernando Salmerón para revisar el multiculturalismo liberal y se basa en Taylor para dar cuenta del multiculturalismo comunitarista.

(específicamente los que conciernen a las comunidades) sobre los derechos individuales con reconocimiento nacional:

“no es pertinente discutir si los derechos colectivos tienen prioridad sobre los derechos individuales (...) la resolución de muchos de los problemas planteados por las comunidades indígenas requieren el reconocimiento cabal de sus derechos colectivos, sin merma de los derechos individuales reconocidos en toda la nación” (Olivé, 1996: 134).

Lo que queda en evidencia en esta consideración es que las comunidades no pueden violar los derechos individuales en virtud de sus derechos colectivos o de sus tradiciones y costumbres. Dentro de esta misma perspectiva Olivé considera que una vez que, en una circunstancia nacional, las diversas culturas acuerdan formar parte de esa nación, significa que han aceptado ciertos acuerdos elementales, como por ejemplo los principios, las normas de procedimiento y de conducta, y también las metas comunes. Los elementos básicos compartidos deben ser respetados por todos los participantes. Ésta es la forma en la que todas las comunidades están obligadas a respetar los derechos individuales reconocidos a nivel nacional, aún cuando algunos de ellos no formen parte de sus tradiciones. Por consiguiente, su identidad no peligra, puesto que, como considera Touraine, “la “identidad” sólo puede constituirse en relación con la alteridad (...) la relación consigo mismo está gobernada por la relación con el otro; la comunicación determina la identidad.” (Touraine, 1998: 220).

El reconocimiento del otro –y por ende, de sí mismo– puede efectuarse mediante acciones de cooperación e intercambio entre los individuos y los diferentes grupos culturales (los grupos étnicos tradicionales, las minorías sexuales, los movimientos nacionalistas, por citar a algunos de los que conviven en la actualidad). Es más: esta vía de acción puede sentar las bases para una convivencia armoniosa entre ellos, en un marco de aceptación y respeto mutuos.

Es posible pensar que la defensa de la propia cultura encarada por algunas comunidades opera como una forma de protección ante el peligro que significa ser parte de los grupos minoritarios, sobre todo en el reconocimiento de sus derechos.

En este sentido, el papel de la democracia será determinante para aminorar las desigualdades, ya sean implícitas o manifiestas. Con muy buen criterio Touraine observa que en algunas sociedades, la diferencia siempre conlleva la desigualdad, ya que “la mayoría se considera como superior a la minoría, lo que le asigna a la democracia la tarea primordial de hacer que se reconozca la igualdad entre individuos y categorías diferentes.” (Touraine: 1998: 221). En tal sentido, la democracia debe bregar contra todo aquello que considere como inferior a lo diferente, ya que de lo contrario, el espíritu democrático se opaca cuando no se tienen en cuenta los derechos culturales, que implican la libertad de las personas para elegir la forma de vida que se adecue a sus valores.

Amartya Sen (2000a) señala que la sociedad pluricultural y pluriétnica se construye a partir de sujetos con *identidades plurales*, los cuales pueden realizar una elección de las identidades. Esta postura pone de manifiesto la posibilidad de mantener la propia identidad y de adquirir otra, sin que eso signifique una confrontación entre ambas. Sen también destaca el derecho de todo ser humano al cambio de la identidad de origen, sin dejar de señalar los riesgos que implica en el ejercicio de este derecho el separatismo cultural de los comunitarismos y los fundamentalismos religiosos.

¿Qué papel juega la igualdad en una sociedad multicultural? De lo expuesto se infiere que cuánto más igualdad (entendida como ausencia de injusticia) se logre en una sociedad, mayor posibilidad de ser diferentes tendrán los individuos. En cuanto a las sociedades multiculturales, es necesario que ellas se construyan a partir de mecanismos de intra e interculturalidad, respetando y propiciando las identidades plurales y la pluralidad de identidades.

A modo de conclusión

La revisión de la modernidad en tanto proyecto emancipador ilustrado desemboca en dos caminos bien diferentes: por un lado, la consideración de que es un proyecto inacabado hoy en día y por otro, que dicho proyecto ya ha sido superado

y ha dado lugar a la emergencia de la posmodernidad, que constituye su instancia superadora. Estas dos concepciones antitéticas reflejan el debate filosófico de los ochenta. Revisaremos aquí el primer camino, el de Jürgen Habermas²², tomando como hilo conductor las concepciones fundamentales de la modernidad. La modernidad significó la superación de las imposiciones de la religión, de las jerarquías y de la tradición, pero con el devenir del tiempo creó situaciones de dependencia económica, de destrucción cultural, de segregación, de discriminación de las minorías, de empobrecimiento y marginalidad, representadas por un profundo fragmentarismo. Trasladadas las problemáticas aludidas al plano social, nos encontramos ante nuevas luchas y planteo de la necesidad de nuevas conquistas: trabajo, documentación, vivienda, condiciones de vida dignas, etc. Estas nuevas contiendas parecen superar los movimientos que bregaban por la afirmación de los derechos de las minorías, pero encubren necesidades básicas no satisfechas, que atentan contra la igualdad.

La modernidad constituye un proyecto inconcluso en la medida en que aún debe superar las imposiciones de otras formas de dominio, como el económico, el cultural, el racial. No alcanza con pensar en un cambio de paradigma (del individualismo a la conciencia social) para superarlas. El eje de discusión se debería desplazar, en todo caso, para repensar la racionalidad desde una postura libre de todo indicio de dominación. En cuanto a los *rasgos del liberalismo*, de alguna manera podemos considerar a esta corriente de pensamiento como la filosofía política en la que se expresa el Programa de la Modernidad. Si bien no se puede hablar del liberalismo en singular, porque desde su surgimiento se han desarrollado diversas perspectivas, se retoman aquí, de manera puntual, algunos de sus rasgos constitutivos y aquellas nociones que pueden ayudar a pensar sobre igualdad, libertad y diferencia.

El liberalismo plantea una sociedad de individuos con derechos y deberes garantizados por el Estado, estableciendo una relación individuo-Estado que se

²² Habermas no reconoce a la *posmodernidad* como tal porque la considera como un nuevo "neoliberalismo." Cf. *Modernidad versus postmodernidad*, Madrid, Alianza, 1988.

encuentra mediada por las instituciones. Desde la perspectiva que interesa para el desarrollo de esta investigación, éstos son los rasgos que no se pueden dejar de considerar al hacer referencia a dicha corriente: la insuficiencia del reconocimiento de la igualdad de todos los seres humanos, que se expresa como un igualitarismo formal, no es posible pensar en una democracia verdadera entre ciudadanos desiguales; la garantía de las libertades de todos los miembros de una sociedad para que éstos puedan realizar todas sus capacidades; como lo señala Sen (2000); el reconocimiento de que los seres humanos como agentes autónomos y racionales, y portadores de derechos formales no negociables, como las necesidades básicas, que competen a su dignidad y constituyen el fundamento de la igualdad humana; el reconocimiento de la existencia de un pluralismo de valores, la promoción de la diversidad social y cultural, la imparcialidad y el reconocimiento de la dignidad de los individuos, constituyen los pilares sobre los que se debe asentar la *educación liberal*, en términos de Vázquez (1999); el reconocimiento de que los derechos sociales (a la educación, a la salud, a la vivienda digna, al salario justo) conforman una prolongación necesaria de los derechos individuales.

CAPÍTULO 3

LA PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

El logro de la igualdad de oportunidades es uno de los desafíos a los que todavía se enfrentan los sistemas educativos en América Latina, aún cuando el análisis teórico sobre el tema y el diseño de políticas destinadas a resolver este problema tienen varias décadas de haberse instalado en la región, y sigue siendo un objetivo permanente de las propuestas de política social de los gobiernos. La persistencia de la desigualdad educativa plantea la necesidad de comprender los profundos cambios sociales, económicos, políticos y culturales por los que atraviesa la sociedad y analizar el impacto que dichos cambios tienen sobre las dinámicas propias de los sistemas de educación. Especialmente si se considera que estos cambios afectan la igualdad de oportunidades dado que, como señala Tedesco (2004), “una de las tendencias más fuertes de la nueva economía es el aumento de las desigualdades y ese aumento está acompañado por tendencias igualmente fuertes a la segmentación espacial y a la fragmentación cultural de la población” (Tedesco, 2004:558). Teniendo en cuenta estas tendencias se hace necesario reposicionar el debate sobre la igualdad de oportunidades educativas desde el enfoque de una sociedad más justa, entendiendo a la educación como un bien público y un derecho social.

Los sistemas educativos de América Latina han experimentado dos grandes transformaciones en los últimos cincuenta años, la expansión cuantitativa y la descentralización, acompañada esta última por una fuerte tendencia a la segmentación y a la privatización. La primera, la expansión cuantitativa (1960-1980), se orientó al logro de la igualdad en el acceso a la escuela de todos los sectores de la población. La segunda transformación, corresponde a la descentralización/segmentación (1980-2000), misma que tuvo por objetivo una

reorganización de la estructura del sistema con el propósito de lograr un mejor funcionamiento del mismo. Se trata de dos políticas diferentes en dos momentos históricos distintos, la primera procura la equidad y la eficiencia distributiva y la segunda principalmente la eficiencia administrativa o de gestión en el contexto de una política económica neoliberal, que prioriza las soluciones de mercado sobre los mecanismos de regulación o la producción estatal.

A partir de distintos análisis, tanto cualitativos como cuantitativos, es posible sostener que los procesos de expansión y de descentralización/segmentación terminan por integrarse, con sus propias características, como componentes dinámicos de los sistemas educativos de América Latina. Así mismo la persistente desigualdad educativa, ella misma transformada en una tendencia estructural del sistema, puede ser explicada en buena medida por estas dos dinámicas, expansión–segmentación, con las que operan los sistemas de educación de la región.

El capítulo que se desarrolla a continuación tiene este doble propósito: 1) analizar cómo los procesos de expansión y segmentación del sistema educativo se transforman en componentes dinámicos del mismo y el impacto que esto tiene en la persistencia de la desigualdad educativa, y 2) analizar la forma en que opera el principio de igualdad de oportunidades dentro del propio sistema educativo; señalando, los mecanismos escolares (deserción, rezago) mediante los cuales se reproduce la desigualdad social y se propicia la desigualdad educativa.

1.- La educación como un derecho social y como un bien público

Como ya se analizó en el primer capítulo, en el mismo acto fundacional de los sistemas educativos quedó expresada la idea de una escuela pública sustentada en el principio político de una educación igual y común para todos los alumnos cuyo propósito social contemplaba la integración de los individuos al proyecto de nación. El criterio adoptado para llevar a cabo este principio político de la educación universal y la integración social fue la creación de un sistema gratuito,

laico y obligatorio, y por ello puede afirmarse que desde sus orígenes la educación pública adquiere el carácter de y se constituye en un *bien público*, dado que desde entonces se entiende a la escuela pública como un espacio de distribución del conocimiento y la cultura de la sociedad de la cual forma parte. La forma en que se puede proveer de conocimientos y cultura a una sociedad, “bienes públicos por naturaleza”, de manera eficiente y socialmente justa es mediante la educación, siendo esta el eslabón final de un proceso de producción y distribución social. Como se explica en el documento *Educación. La agenda del siglo XXI* (PNUD, 1998):

La educación es un bien público valiosísimo. Aunque el “bien público” se puede definir de varias maneras, en general se trata de aquel producto o servicio que el mercado, por sí solo, no produciría en una cantidad socialmente adecuada. Esta circunstancia justifica la intervención del Estado para asegurar el suministro de bienes tan diversos como la seguridad ciudadana, la preservación del medio ambiente o la salubridad colectiva. En las sociedades modernas, también justifica la prestación o regulación pública del servicio educativo: el mercado, por sus propios intereses, no ofrecería la cantidad y calidad de educación “socialmente adecuada”. (PNUD, 1998: 83).

Conviene recordar que “bien público” es un concepto económico estándar que se utiliza en oposición al concepto “bien privado”. Los dos rasgos distintivos del bien público son la *ausencia de rivalidad* (puede ser consumido por algún individuo, sin que ello reduzca la oportunidad a otro en cuanto a su consumo o disfrute) y la *ausencia de exclusión* (ya sea por cuestiones raciales, religiosas, de género, socioeconómicas, políticas y/o de lengua). Dado que un bien público solo puede ser provisto eficientemente por una entidad cuya naturaleza haga imposible excluir al individuo, los bienes públicos normalmente son producidos o distribuidos por el Estado (Stiglitz, 2000). En cuanto a los bienes privados, su realización se implementa mediante el funcionamiento del mercado y siempre existe la posibilidad de la exclusión ya sea por cuestiones económicas (mediante los precios) o de algún otro tipo²³. Por consiguiente la sociedad necesita la

²³ *El debate en torno a la educación como bien público y/o como bien privado es un debate vigente y controvertido en América Latina. Desde la perspectiva del bien público el argumento se ha extendido hasta llegar a la propuesta de plantear a la educación como un bien público internacional (Kaul, 1999), especialmente en referencia a la educación superior (González, 2006). Dado que el objetivo de educar al individuo se logra mediante los procesos de socialización, transmisión de la cultura y desarrollo de la personalidad (en el sentido de formar a un ciudadano responsable), y el*

intervención del Estado para superar los defectos del mercado en cuanto al logro de eficiencia en la asignación de recursos y equidad en la distribución de bienes, con el fin de garantizar el bienestar social y de las personas. Es por esto que:

En las sociedades modernas, también se justifica la prestación o regulación pública del servicio educativo: el mercado, por sus propias fuerzas, no ofrecería la cantidad y calidad de educación “socialmente adecuada”. Es decir, a la luz de los valores hoy aceptados en el mundo entero: educación para todos y educación de calidad suficiente para asegurar el triple objetivo social o “público” de la integración nacional, el crecimiento económico y la superación de la pobreza (PNUD, 1998).

La educación es un bien público histórica y socialmente constituido, dado que es la sociedad quien otorga a la educación su significado como instrumento de la equidad y al considerarlo un derecho de todo ser humano, lo constituye en un bien público. Los principios establecidos sobre la equidad, correspondientes a la sociedad actual, no aceptan que un ciudadano sea excluido y no pueda recibir una educación de calidad, y no sólo comprometen al Estado a garantizar la provisión de la misma, sino que, en algunos casos, obligan a los individuos a su consumo (bienes preferentes)²⁴. Al mismo tiempo, al constituirse la educación en un derecho humano, se acepta que debe ser asumido por el Estado, en un nivel que garantice el acceso y posibilite resultados de calidad, acordes al grado de desarrollo socialmente requerido.

logro de este objetivo asegura al mismo tiempo el triple objetivo social o “público” de la integración nacional, el crecimiento económico y la superación de la pobreza, la educación es sin duda un bien público. Sin embargo, aún reconociendo este carácter de bien público que tiene la educación y la responsabilidad del Estado en garantizar su provisión, la educación también puede ser considerada como un “bien privado”, pues ella es el principal determinante del status que alcance el individuo en cada una de las tres escalas que forman la pirámide social: en la escala del ingreso, en la del poder y en la del prestigio (PNUD, 1998)

²⁴ *El carácter obligatorio de la educación, hace que la misma sea un bien público preferente, o sea que el Estado, al reconoce el interés general en la distribución de educación, puede por lo tanto exigir (obligar) la asistencia a la escuela, cuestionando la “soberanía” de los individuos. Este cuestionamiento, en el caso de los niños, puede sustentarse en que no son ellos quienes toman la decisión de ir a la escuela, y sin tal obligatoriedad, dependería del nivel económico de sus padres y/o su interés por la cultura (en general estrechamente asociado al primero) para determinar en nivel educativo que adquieren sus hijos. Pero aún cuando los individuos pudieran por si mismos decidir si estudian o no, aún en ese caso, tiene sentido la intervención estatal selectiva (dando más a quienes menos tienen) para crear condiciones de igualdad en los resultados.*

Será durante la etapa de consolidación de estos sistemas, sustentada en una estructura centralizada de alcance nacional y bajo la responsabilidad exclusiva del Estado, que transcurre a lo largo de la primera mitad del siglo XX y que conlleva un claro proceso de institucionalización, cuando la educación comienza a entenderse también como un derecho de todos los niños. Esto no implica que la educación que imparte el Estado deje de ser un bien público, sino que, además, se reconoce el derecho a recibirla en forma gratuita y se impone la obligación de hacerlo para los niños de determinado rango de edad (generalmente de 6 a 14 años). El reconocimiento de este derecho de acceso a la educación supone la responsabilidad del Estado, quien deberá realizar un significativo esfuerzo a fin de poder garantizarlo.

Garantizar a todos el acceso a la educación primaria y universalizar este nivel escolar, significó consolidar a la educación como un derecho social. Este objetivo se logra finalmente durante la etapa de expansión cuantitativa del sistema. Paradójicamente el proceso de expansión en el acceso, en su búsqueda de ofrecer la cobertura necesaria para hacer efectivo el derecho social a la educación, desencadena un proceso de diferenciación y segmentación de la oferta, sobre el cual posteriormente se sumará un proceso de segmentación de la demanda, que permite desplazar el sentido del derecho social e instaurar la concepción del derecho individual a partir de entender a la educación como un bien privado.

2.- La persistencia de la desigualdad educativa y las dinámicas de los sistemas educativos

La problemática de la desigualdad educativa, entendida como la expresión de la falta de igualdad de oportunidades aparece, en forma simultánea con la creación de los sistemas nacionales de educación y, a partir de entonces, ha sido un tema recurrente de análisis de la sociología de la educación. En este sentido el papel democratizador de la escuela pública, basado en el principio de igualdad de acceso, queda establecido desde el mismo momento en que son creados los sistemas educativos. Aún cuando la incorporación de todos los niños a la

educación primaria es un objetivo cuyo logro demora casi un siglo en conseguirse en América Latina.

Desde su fundación el sistema nacional de educación por su carácter de universal y democrático, resulta un instrumento pertinente para que el Estado moderno ponga en ejercicio su capacidad de regulador e integrador de la sociedad y la escuela pública se constituye en una institución clave del proceso de inclusión social, encargada de lograr la conformación de un *bagaje cultural* común que incorpore la diversidad de todos los miembros de la sociedad. Como señala Tiramonti:

La escuela estuvo doblemente asociada a la creación del espacio común: por una parte como portadora de una propuesta universalista que expresaba el conjunto de los valores, los principios y las creencias en los que se fundamentaba la “comunidad”, a la que debían incorporarse las nuevas generaciones y, por otra, como dispositivo de regulación social, y, en consecuencia, como instrumento de gobernabilidad. (Tiramonti, 2005:892)

Este significado de la escuela pública, como la institución encargada de la educación común y de la cohesión social, se mantendrá a lo largo de la primera mitad del siglo XX, al que luego también se incorporará, durante el período del desarrollismo, un significado económico, de promotora de la movilidad social y del desarrollo productivo.

El proceso de globalización introduce transformaciones en la dinámica social, en donde el Estado nacional pierde capacidad productiva y regulatoria a favor de una fuerte presencia del mercado, priorizando la eficiencia sobre la búsqueda de la equidad en sus distintas dimensiones. De este modo la acción política y los criterios que establecían las claves de la educación pública, basada en la subordinación “de las identidades culturales particulares al proyecto de una identidad nacional, esta hoy involucrada en responder a la multiculturalidad” (Bolívar, 2004), y a dar respuesta a otros desafíos de esta nueva cuestión social. En este sentido resulta necesario otorgar un nuevo significado a la escuela pública que, sin desconocer su sentido original, destaque el carácter de la

educación como un derecho social. Una concepción de escuela entendida, según señala Attali (2000), como una institución que otorga prioridad:

a garantizar la igualdad en derechos y en deberes en condiciones de equidad, es para todos, promueve y se sustenta en la participación y el control social, desarrolla una educación democrática y laica, que promueve la integración de ciudadanos y sustenta unos marcos comunes y éticamente aceptables de convivencia. En definitiva, constituye un espacio de calidad humana en el que todos están presentes de manera digna, participando activamente de la comunidad educativa, se debate, se critica, comenta, reconstruye y recrea la realidad, y en el que se promueve y cultiva la igualdad y la fraternidad (Attali, 2000: 14)

Como institución encargada de la transmisión de las normas y valores comunes en las que se sustenta la sociedad, la escuela resulta ser una institución estrechamente imbricada con el sistema social, y por lo tanto es necesario que, además de ser justa, asuma un compromiso explícito con la igualdad de oportunidades. La responsabilidad del sistema público de enseñanza se explica también por la capacidad que tiene de incidir significativamente en la conformación de identidades individuales y colectivas, y en legitimar posiciones sociales que generalmente condicionan las oportunidades futuras de las personas (Gimeno Sacristán: 2001), y al mismo tiempo dar cuenta del desplazamiento de la frontera de capacidades requeridas para insertarse en el mercado de trabajo y para poder disfrutar de los nuevos bienes derivados de las innovaciones tecnológicas.

El análisis de las dinámicas de expansión y de segmentación desde la perspectiva de la igualdad en la educación, que es la que aquí interesa recuperar, permite observar durante el transcurso de este largo período cómo el sistema educativo no logra evitar que surjan, dentro del propio ámbito escolar, la reproducción de las desigualdades presentes en la estructura social. En el capítulo 1 se analizaron las distintas etapas y proyectos educativos que se sucedieron desde el momento de creación de los sistemas educativos, revisando las alianzas entre actores sociales involucrados en la formulación de las políticas educativas. En este capítulo nos interesa visualizar el comportamiento de los distintos estratos sociales en el acceso y “consumo” de educación a partir de la configuración que adopta el

sistema escolar, y al mismo tiempo evaluar la persistencia de la desigualdad, así como analizar sus determinantes.

3.- El acceso universal y la expansión de la oferta

El acceso universal es una política pública propia de la etapa desarrollista que, si bien comienza en los años cincuenta, recibe un gran impulso en su implementación entre 1960 y 1980. El objetivo del acceso universal a la educación primaria²⁵ de todos los niños y niñas en edad de asistir a este nivel educativo, único con carácter de obligatorio en esa época, fue el centro de esta política específicamente orientada a la transformación del sistema educativo. El proceso de expansión cuantitativa del sistema fue el resultado lógico de los esfuerzos que realizaron los gobiernos de los distintos países de la región para cumplir con el logro de la cobertura total del nivel elemental de educación. Además del significativo aumento en la matrícula de la educación primaria, simultáneamente se observa un notorio crecimiento en el acceso a los otros niveles del sistema educativo.

Como ya se señaló en el primer capítulo, este *proceso de expansión* se sustentó en una visión de la educación como motor del desarrollo económico. Esta perspectiva, entendió, de una manera bastante simplificada, que el desarrollo de la educación consistía básicamente en ampliar la cobertura, especialmente en el nivel de primaria, y que su aporte al crecimiento económico se daría a partir de la creación de escuelas técnicas. De este modo se justificó un sostenido aumento de la inversión en educación en general, y propició que, a partir de proyecciones sobre la formación de recursos humanos, se pusieran en marcha costosos programas de educación técnico-vocacional. La necesidad de emplear en forma creciente recursos públicos destinados a la educación y de orientar los resultados

²⁵ Es necesario destacar que a comienzos de la década de los cincuenta en varios países de la región existía, generalmente en zonas rurales, la educación primaria elemental cuya duración era de 3 o 4 años, pero al final de la etapa desarrollista en todos los países la educación primaria comprendía entre 6 o 7 años de escolarización.

de ésta en función de objetivos estratégicos, obligó a desarrollar equipos técnicos de planificadores del sistema educativo.

Acompañando a esta visión economicista que vincula a la educación con el desarrollo, se incorpora también una visión de la educación como un derecho social. En este sentido fue sin duda una política que, al entender a la educación como un derecho que debía garantizarse mediante el acceso universal de todos los niños a la escuela, se orientó a la promoción del derecho universal a la educación contemplado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* formulada por la UNESCO en 1948, generando por lo tanto una mayor inclusión.

El desafío al que se enfrentan los distintos países para llevar a cabo esta política es de una gran envergadura tomando en cuenta cuál era el contexto educativo de la región en el momento en que comienza a implementarse la expansión del sistema educativo. Como se señala en el documento *Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano* (1998), elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), América Latina era una región muy pobremente educada, con una población campesina mayoritaria, y también mayoritariamente analfabeta, con un bachillerato que “era una rareza y que en los países más avanzados del área cobijaba quizá a una quinta parte de los jóvenes. Con excepción de Argentina y Uruguay, la universidad era un lujo reservado a 1 de cada 50 ó 100 personas” (PNUD, 1998: 54).

Todavía en el año 1960 entre un 30% y un 40% de los adultos no sabía leer y escribir, en no pocos casos se excedía la marca del 50%; solo en el Cono Sur se registraban tasas inferiores al 25%. El alza en la tasa de escolaridad, de una gran magnitud, resulta espectacular tomando en cuenta que por entonces la región estaba atravesando su explosión demográfica. “Entre 1970 y 1994, la población creció en un 48%, de suerte que, para lograr la mejoría educacional indicada, fue necesario que las escuelas, colegios y universidades aumentaran sus cupos en un 75%” (PNUD, 1998: 55).

3.1 La diversificación de la oferta

La ejecución de esta política se sostuvo en una concepción *ofertista* de la educación y por lo tanto demandó una decidida intervención del Estado y un esfuerzo económico sostenido. Esta estrategia *ofertista* implementada por el Estado supuso la creación de más escuelas y la contratación de más docentes, e implicó - casi de manera inevitable - una oferta institucional que resultó ser diferenciada en función del origen social de los alumnos o de la zona geográfica en la que habitaban. Se observa entonces que junto a las escuelas primarias ya existentes, generalmente urbanas, graduadas y completas, se va creando otro tipo de escuelas con características distintas, destinadas a garantizar el acceso de todos los niños y niñas a la educación primaria. De esta manera se inicia un proceso fuertemente marcado por la diferenciación de la oferta educativa.

Propiciando este proceso de expansión y diversificación de la oferta educativa la UNESCO elabora y pone en práctica, con el acuerdo de los gobiernos de los países de la región, el *Proyecto Principal para la extensión y el mejoramiento de la educación primaria en América Latina*, aprobado en 1956 en la IX Conferencia General de dicho organismo (Boletín 1, 1959:10). Conviene detenerse y revisar someramente este Proyecto de la UNESCO dado que se trata de una de las primeras iniciativas elaboradas por un organismo internacional cuyo propósito fue establecer lineamientos generales sobre una política educativa, *la expansión de la educación primaria*, con impacto en todos los países de la región²⁶.

²⁶ Con anterioridad la UNESCO había promovido la *educación fundamental* y la *educación de adultos* (entendida básicamente como alfabetización), creando para este propósito, en el año 1950 y dentro del territorio mexicano, el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina (CREFAL). Es pertinente señalar que la alfabetización de los adultos, especialmente la referida a la población económicamente activa, fue otra de las preocupaciones de este período de desarrollo económico. Al igual que en el caso de la educación primaria, la alfabetización de los adultos adquiere también el carácter de derecho social, especialmente en la medida en que se extendían por la región las ideas educativas de Paulo Freire. Inicialmente se implementaron campañas nacionales de alfabetización (en Cuba se realiza en 1961 la primer campaña de alfabetización con carácter nacional de la región) y posteriormente se fueron creando instituciones específicamente orientadas a este objetivo (Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) en México (1981), Dirección Nacional de Educación de Adultos (DINEA) en Argentina (1968-1992)). Los sindicatos de trabajadores, especialmente los sindicatos vinculados al sector industrial,

Tal como puede leerse en el volumen 1, número 1 del *Boletín del Proyecto* (1959), “la extensión y mejoramiento de la educación primaria”, junto con “la formación de maestros y de especialistas en educación” son los objetivos centrales a lograr (Boletín, 1959:3). En dicho Boletín, cuya finalidad es difundir información sobre el propio Proyecto y dar a conocer los avances del mismo, se expresa la concepción educativa que orientó la implementación de esta política en la región y la propia visión de la UNESCO al señalar su decidida actitud para impulsar la expansión de la educación primaria.

“No es ya la posición aislada de ciertos sectores sociales progresistas que tradicionalmente han venido destacando los beneficios que podrían desprenderse de la educación. Ahora se trata de un movimiento de mayores dimensiones, basado en la firme creencia del influjo que aquella tiene en la conservación y enriquecimiento de los valores espirituales, en el progreso científico y en el mejoramiento de los niveles de vida de la población. (...), quizás pueda afirmarse que jamás como ahora sintieron los países [de la región], la poderosa influencia que en su destino ha de tener la educación” (Boletín 1, 1959:4)

Desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades resulta de interés entender, junto a esta delimitación muy precisa del objetivo de la expansión de la educación primaria que se pretende lograr, la gran distancia que existía entre lo establecido en la legislación educativa y la realidad educativa, tal como la propia UNESCO señala en el Boletín 10 (1961) del Proyecto. Allí se destaca que uno de los problemas en los que se puede encontrar una grave disparidad se presenta en la duración legal de la educación obligatoria y la escolarización efectiva que en esos momentos tenía la población.

“Veamos la situación. La legal: escolaridad obligatoria de seis años en [casi] todos los países, la real: el nivel educativo promedio de la población de 15 años y más alcanzaba en 1950 sólo a 2,2 años de escolaridad en el conjunto de dieciséis países latinoamericanos, de los que se poseen datos”.(Boletín 10, 1961: 11)

Desde el mismo Proyecto se señalaba la existencia de otras disparidades en las que habría una responsabilidad más directa de la administración educativa de

tuvieron en esa época una significativa participación en el mejoramiento del nivel educativo de los trabajadores, proporcionando espacios y tiempos para lograr, inicialmente, la alfabetización y, posteriormente, ofreciendo cursos para la finalización de los niveles de educación primaria y secundaria, y simultáneamente fomentando la capacitación laboral.

cada uno de los países. Tomando en cuenta la amplitud de sus consecuencias se destaca como una disparidad central, “la diferencia establecida en la legislación de gran número de países latinoamericanos entre la duración de la escolaridad en el medio urbano y en el medio rural, con menor tiempo para éste” (Boletín 10, 1961).

“La anomalía jurídica que supone la contradicción entre lo legislado en un mismo país al establecer una escolaridad obligatoria de seis años y, por otra parte, autorizar la de cuatro, ya es en sí misma importante, pero son mucho más graves otras consecuencias a que ello da lugar. Limitar las posibilidades educativas de un sector de población por el hecho de haber nacido en un medio determinado, constituye una discriminación tan irritante como la que más [...] y supone, la vulneración de uno de los más caros postulados democráticos: el de que todos tengan las mismas oportunidades”. (Boletín 10, 1961: 12)

El Proyecto Principal expresó el propósito y el esfuerzo que los distintos países latinoamericanos venían desarrollando para extender y mejorar la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, garantizando el acceso a la escuela a todos y dedicando a ello importantes recursos. Sin embargo también advirtió que aún cuando “se aumenta el número de escuelas y de maestros y, por consiguiente, las cifras de niños matriculados en las escuelas muestran una tendencia creciente, [...] el problema que se pretende resolver —educación para todos— está muy lejos de ser resuelto” (Boletín 10, 1961: 12).

Sin duda uno de los grandes desafíos a los que se enfrentaron los países de la región para implementar esta política fue lograr una mejor redistribución de los recursos en ciertas localidades en “donde el censo de población escolar no justifica más de un maestro” (Boletín 10). Para enfrentar este desafío de llevar la educación primaria completa a todos, el Proyecto propone la creación de las escuelas unitarias o multigrado²⁷ “cuya implementación en los núcleos de limitada población infantil, contribuirá a la generalización de la educación primaria”.

²⁷ La escuela completa de maestro único, o multigrado, es una escuela donde un solo maestro atiende simultáneamente *todos* los grados de la enseñanza primaria, Suele denominársele también escuela unitaria completa. Para el funcionamiento de estas escuelas se diseña un nuevo modelo pedagógico que recupera algunas experiencias europeas (especialmente de Bélgica y Francia).

Esta propuesta de creación de escuelas primarias completas con modalidad multigrado tuvieron una significativa expansión en las zonas de población escasa o dispersa, generalmente rurales y/o indígenas, y también en algunas zonas urbano marginales. Se identificó a este tipo de escuelas como una contribución en cuanto a la economía de esfuerzos y también para proporcionar una educación más completa.

Aun cuando la creación de las escuelas multigrado venia a resolver el problema de ofrecer educación primaria completa a todos, no se ignoraba que la realización de los objetivos de la expansión de la educación primaria implicaba además “enfrentar otros problemas de orden técnico y docente no menos complejos que la financiación y difusión del servicio de la educación elemental: *extender significa a menudo adecuar, diversificar, diferenciar*”. (Boletín 10, p. 17). Esto es lo que justamente ocurre con la creación de las escuelas multigrado, se diversifica y se diferencia la oferta de la educación primaria, y establece una segmentación de la oferta educativa, que resulta ser una diferenciación discriminante.

Después de casi sesenta años de la aprobación, en 1956, del *Proyecto Principal para la extensión y el mejoramiento de la educación primaria en América Latina* es posible observar que las escuelas multigrado siguen siendo la oferta educativa predominante en las zonas rurales²⁸, especialmente en los países con un elevado porcentaje de población rural e indígena y, en menor medida, en zonas urbanas marginales. Estudios realizados recientemente (Vargas, 2003; Rodríguez, 2007), permiten conocer que el funcionamiento de estas escuelas es, generalmente, precario y deficiente, encontrando como los elementos comunes de las mismas: condiciones de aislamiento, ubicadas en contextos con altos niveles de pobreza, instalaciones inadecuadas, escasez de materiales pedagógicos, condiciones difíciles para los maestros, difícil acceso, bajos logros de aprendizaje (Vargas,

²⁸ Posteriormente, en diversos países de la región, se ofrecieron nuevas modalidades educativas orientadas al logro de la equidad educativa, como es el caso de la educación intercultural bilingüe, los cursos comunitarios en México, o el Programa de las 900 escuelas en Chile.

2003). Se intentó como una diversificación incluyente pero su resultado fue la segmentación excluyente

Además de la diversificación y segmentación de la oferta educativa realizada en el nivel de educación primaria, la política de expansión educativa también propició una significativa diversificación de la educación secundaria, especialmente a partir de la creación de múltiples opciones técnicas. La educación secundaria hasta entonces había tenido una doble funcionalidad, como un espacio de formación de los funcionarios que requería el Estado y como estudios preparatorios para el ingreso a la universidad, marcando una fuerte selectividad del alumnado. De esta manera se constituían en un canal de diferenciación social para las elites y las clases medias (Braslasky, Tedesco, Tiramonti). Como ya se señaló, los procesos de diversificación de la educación secundaria se profundizaron con las políticas de expansión que se implementaron durante el desarrollismo, al crearse un circuito de enseñanza técnica paralelo al circuito de la enseñanza secundaria tradicional y al reformularse a la escuela secundaria como un espacio de preparación técnica directamente vinculado con el sector laboral, y sin opción a continuar con estudios universitarios. “A partir de entonces, la necesidad de una vinculación “productiva” entre el sistema educativo y el “mundo del trabajo” fue un problema omnipresente y cuya repetición se volvió síntoma de la crisis educativa” (Pineau, 2003: 381).

El proceso de expansión de la educación secundaria que se inició durante la etapa del desarrollismo, al igual que en la educación primaria tuvo como estrategia central, la diferenciación de la oferta. La implementación de esta política mostró asimetrías importantes en los diferentes países de la región, pero mantuvo la tendencia al crecimiento desde entonces. A partir de los años 90, ya alcanzada la escolarización universal en la educación primaria, se desplazan las aspiraciones educativas hacia la educación secundaria. El crecimiento se realizó reproduciendo las tendencias históricas de desigualdad entre los diferentes sectores sociales, entre población rural y urbana o por etnias. Solo la discriminación por sexo se ha prácticamente superado, si lo que se considera es la inclusión matricular (Tiramonti, 2011).

3. 2 Algunos aspectos del proceso de expansión educativa

En este proceso de expansión pueden reconocerse ciertos aspectos particulares. Uno de ellos es la reiteración de un patrón de la expansión de la oferta educativa: la expansión se inicia con los sectores medios bajos y luego progresivamente se amplía hacia los sectores mayoritarios de pobreza urbana, pasando luego a las zonas rurales y finalmente a las comunidades indígenas (Poggi, 2010: 7).

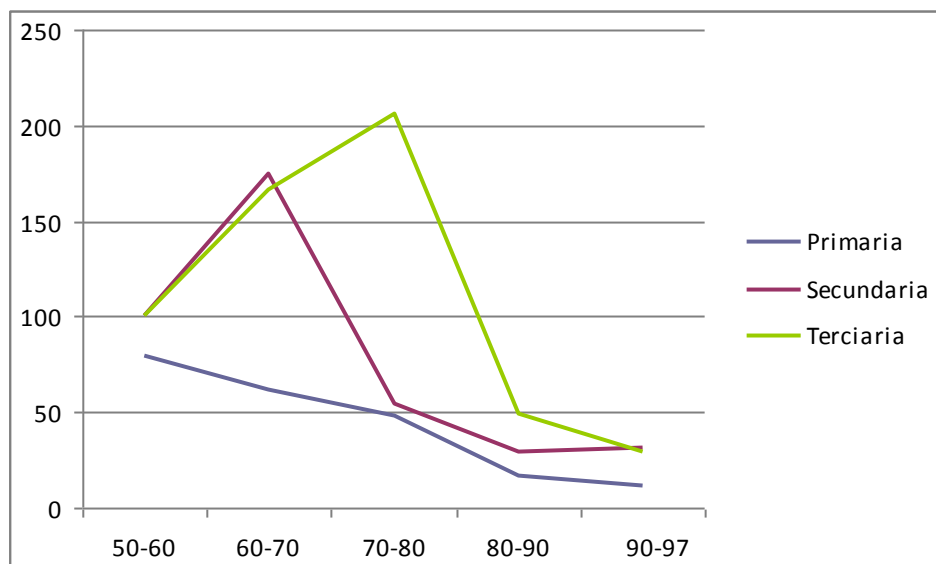
Esta lógica de expansión se repite en los distintos niveles del sistema educativo, inicialmente en los que comprenden la educación básica y luego, ya en la primer década de este siglo, en los niveles de educación superior. Este patrón que se establece en el proceso de expansión permite comprender por qué, generalmente, los países con mayores niveles de pobreza y con un elevado porcentaje de población indígena presenten brechas educativas más pronunciadas.

Otro aspecto a destacar en este proceso de expansión educativa, es el papel preponderante que juegan las clases medias de América Latina. Precisamente son estas clases medias las que tuvieron una influencia temprana y decisiva sobre la expansión de los sistemas educacionales. Sin la movilización política de las capas medias urbanas, no se hubiera dado la notable ampliación de cobertura que se registró en la mayoría los sistemas educativos de la región, sobre todo entre 1950 y 1980. Esta fue una conquista social de suma importancia, cuyos beneficios se irrigaron, en forma muy desigual, a los estratos populares de la ciudad y del campo (PNUD, 1998: 86). A esto, en mucho, se debe el crecimiento vertiginoso de la matrícula universitaria que se observa en la región a partir de la década de los ochenta.

También resulta de interés señalar que este proceso de expansión marca una ruptura con la orientación que hasta ese momento habían tenido los sistemas educativos, caracterizados por su homogeneidad y destinados a la atención de la clase media urbana, pasando a ser sistemas masivos que pretenden integrar a todos los grupos sociales de las diferentes regiones geográficas, y donde la oferta

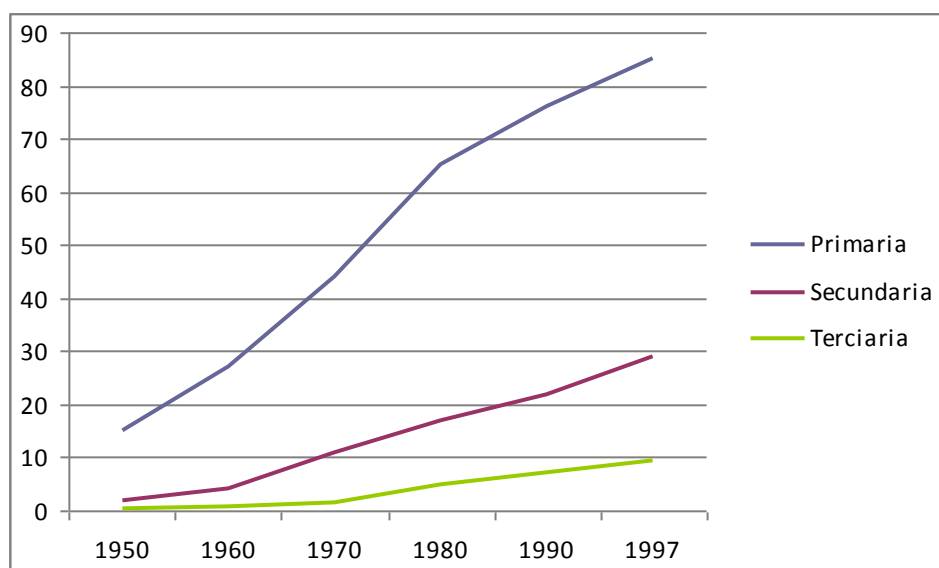
(escuela multigrado) dirigida es estos sectores, como ya se señaló, se diferencia de la propuesta de la escuela urbana.

El cuadro siguiente muestra cómo durante la segunda mitad del siglo XX la matrícula aumentó significativamente en todos los niveles. Dicho crecimiento fue superior durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, y para las universidades continuó también durante los setenta, pero luego disminuyó en gran medida a partir de 1980. Aun cuando la desaceleración del crecimiento a nivel primario es comprensible dada la casi universalización del acceso a este nivel, está lejos de ser el caso en educación secundaria y terciaria, donde las tasas brutas de matrícula en 1997 fueron de un 62% y de un 19%, respectivamente (UNESCO, 2000, 116).



Como puede apreciarse en esta gráfica la expansión relativa de la educación secundaria y terciaria marcó porcentajes mayores que los correspondientes a la educación primaria. Para el conjunto de la región el índice de cobertura de estos niveles, creció más del doble durante este período. Este hecho puede explicarse estadísticamente tomando en cuenta que el nivel de partida era más bajo que en la primaria, pero también refleja una opción política que se ajusta a las demandas de las clases medias. El crecimiento más acelerado se dio en México (tres veces y

media). Aunque Brasil multiplicó su cobertura en igual proporción, dado su punto de arranque, registró un nivel de cobertura bastante bajo. A la inversa, los países del Cono Sur tuvieron un menor aumento relativo, pero sus coberturas todavía a finales del siglo pasado eran las más elevadas de la región.



Algunos estudios recientes dan cuenta de esta diversificación de los sistemas educativos ya sea en el nivel de educación básica (INEE, 2009) como en el sistema de educación superior (Brunner, 2004). En su estudio el INEE expresa el modo en que las diversas modalidades del sistema de educación básica tienden a concentrarse en localidades de determinado tamaño, documentando la estrecha relación que guarda la dispersión poblacional con el número y diversidad de planteles escolares. Se muestra, mediante una rica información estadística sobre el caso mexicano, “cómo ciertos tipos de servicio tienden a focalizar su presencia en localidades con menores o mayores niveles de marginación” (Perfiles INEE, 2009: 45). A esta diversidad de la oferta que precisamente se ajusta a las diversas condiciones socioeconómicas de los espacios geográficos en los que se instalan las escuelas, se suma una multiplicidad de aspectos que permiten caracterizar a las escuelas como públicas y privadas, laicas y confesionales, nacionales y provinciales o municipales, de elites y de masas, jornada simple o jornada completa; generales y técnicas, presenciales y a distancia, etc.

Resumiendo, como puede apreciarse la expansión supuso el ingreso de más alumnos de todos los segmentos sociales, y más específicamente de grupos desfavorecidos que anteriormente no asistían a la escuela. Pero a pesar del significativo logro de la cobertura escolar que se consigue durante este periodo, la desigualdad continua presente en el sistema educativo. Esta desigualdad se manifiesta principalmente en la participación relativa en los niveles educativos y en el desempeño escolar de los alumnos casi siempre asociada al origen social, pero fundamentalmente puede comprobarse con los elevados índices de repetición y abandono escolar.

Se puede observar que la expansión, en términos absolutos, fue una política incluyente, pero produjo un resultado, el rezago generalmente seguido de deserción, que determina finalmente la exclusión del sistema. Se comprueba entonces que, aun cuando el aumento de la matrícula significó un proceso de inclusión social, la masificación dispara la repetición y la deserción, y pone en evidencia la desigualdad persistente que afecta a alumnos de sectores vulnerables, quienes además de la desventaja económica suman también la cultural, medida a partir de los niveles de escolaridad de los padres. La eficiencia del sistema, medida de acuerdo con la eficiencia terminal, queda cuestionada.

El rezago educativo de la población aparece como una nueva forma de desigualdad que afecta a determinados sectores sociales y la deserción escolar termina por transformarse en una tendencia estructural del sistema educativo.

Si bien durante la época del desarrollismo el proceso de expansión se propuso como objetivo universalizar el acceso a la escuela primaria, a partir de los años noventa esta política de expansión se retoma (fundamentalmente a partir de propuestas de organismos internacionales como UNESCO y UNICEF) desde una nueva perspectiva: ampliar el nivel de escolaridad obligatoria, incorporando la educación secundaria y el preescolar al ciclo básico. Es así que en los años noventa prácticamente todos los sistemas educativos de la región integran una educación básica y obligatoria que cubre entre nueve y diez años de escolaridad.

3.3 Expansión e igualdad de oportunidades

La incorporación de nuevos grupos de la sociedad a la escuela primaria que tuvo lugar durante la etapa de la expansión en el acceso, implicó un gran esfuerzo del Estado. Esta incorporación y subsecuente explosión de la matrícula irrumpe con una nueva serie de demandas y la aparición de problemas a atender que se transforman en “causa nodal” (Altbach-Ezcurra) sobre las que se diseñan las políticas de los noventa; fundamentalmente las políticas de atención focalizada.

Las tasas de escolarización primaria en América Latina muestran que hoy el acceso a este nivel está generalizado. Sin embargo, un riesgo que puede relacionarse con el aumento de la cobertura es que los ahora incluidos en la escuela pasen a ser excluidos del conocimiento; esto es, que los mecanismos de selección y exclusión que antes operaban fuera de la escuela –seleccionando a quienes ingresaban a ella y quienes no- hoy comiencen a hacerlo dentro de las instituciones, marcando diferencias en los logros de aprendizaje (SITEAL Debate 8).

El hecho de aumentar la escolaridad promedio e incluir como obligatorios otros niveles educativos, ha favorecido que se aumenten los requisitos de escolaridad para múltiples actividades. Este fenómeno, que algunos autores han caracterizado como la inflación de los grados y niveles de escolaridad, hace que la desigualdad sea más pronunciada. Hoy se requiere que los individuos tengan varios años de escolaridad para desempeñar tareas en las que antes no eran necesarios.

Desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades se puede observar, coincidiendo con otros autores, que el proceso de expansión propició una *inclusión excluyente* que se ha transformado con el transcurso del tiempo en uno de los núcleos duros de la desigualdad educativa presente, (esta desigualdad es funcional con algún tipo de desarrollo o especialización productiva) en mayor o menor medida en todos los sistemas educativos de los países de la región.

La expansión educativa fue una política propia del período desarrollista, que se fijó como objetivo lograr el acceso universal de todos los niños a la educación

primaria; desde entonces los sistemas educativos de la región no han dejado de crecer y de segmentarse, transformando a la expansión y a la diversificación de todos los niveles educativos en una de las dinámicas estructurales propias de dichos sistemas.

El proceso de universalización de la cobertura en sociedades desiguales ha llevado a que, en la actualidad, no pueda hablarse de un único sistema educativo, como totalidad integrada y homogénea (Tenti, 2007). Antes bien, este sistema ha tendido a fragmentarse replicando las desigualdades de su entorno; creando circuitos de escolarización prácticamente aislados entre sí y caracterizados por ofertas educativas radicalmente distintas.

4.- La descentralización y la segmentación de la demanda

A comienzos de la década de los ochenta se pone de manifiesto el agotamiento del modelo desarrollista que se expresa en la llamada crisis de la deuda externa. A fin de superar esta crisis se impulsa un nuevo modelo económico, introduciendo importantes cambios que se encuadran con los criterios del capitalismo neoliberal, al tiempo que surgen duros cuestionamientos hacia el anterior modelo de capitalismo regulado, en donde el Estado se atribuyó y asumió el papel protagónico en la promoción del desarrollo económico y social²⁹. Como consecuencia de estos cambios se aplica en los países de la región un programa radical de reformas orientadas al achicamiento del Estado nacional y a la eliminación del déficit fiscal. La puesta en práctica de estas reformas propició que casi la totalidad de los organismos paraestatales fueran desincorporados y en

²⁹ Como señala Curbelo: "La reconstrucción del orden económico, a través de la aplicación intensiva de las nuevas tecnologías y la internacionalización de las operaciones del capital a escala internacional, corre paralela al proceso de pérdida de confianza y funcionalidad del Estado [desarrollista], tanto en su papel de productor de bienes y servicios como de agente que posibilita la reproducción del sistema económico. El nuevo orden económico [se caracteriza] por la coexistencia de una alta concentración de la propiedad y el poder económico en un número reducido de empresas gigantes y un modelo de extremada descentralización de la producción (la economía difusa). En este sentido, la reducción de las barreras proteccionistas, el debilitamiento de los Estados nacionales y su descentralización son funcionales a la nueva fase de la expansión capitalista..." (Curbelo, citado por Boisier et al, 1992:31)

muchos casos privatizados. Surge de este modo una nueva forma de pensar la política económica, centrada en el mercado, y en donde el Estado es entendido como un *agente regulador* y ya no como *proveedor de servicios públicos*. Uno de los criterios centrales de esta política fue la reasignación del gasto público con significativas restricciones en el área social. Junto con la reformulación del rol del Estado y el predominio del mercado como regulador de la actividad económica, el neoliberalismo impulsa también una política de descentralización.

4.1 A cerca de la descentralización

En cuanto a la descentralización, conviene señalar que este resulta ser un término ambiguo que, dada su potencialidad instrumental, se vincula más estrechamente con los aspectos operativos de las políticas. Generalmente se considera que la descentralización puede ser una buena *solución técnica* a la excesiva concentración de la toma de decisiones y a los problemas de inflexibilidad burocrática. Sin embargo se puede observar que aun cuando la propuesta de descentralización, impulsada desde distintas agencias internacionales, fue entendida fundamentalmente como “*una herramienta de política fiscal (que) permite mejorar la eficiencia y la efectividad del gasto*” (Messina, 2008) y por lo tanto fuertemente vinculada con las dimensiones administrativa y financiera de las políticas públicas; los procesos de descentralización pueden encuadrarse también desde una dimensión política. Es así que dentro del proceso de reforma del Estado emprendido en los países de la región a partir de la década de los ochenta la descentralización, entendida desde su dimensión política, marcó una estrecha vinculación con los procesos de democratización de la sociedad (Cassasus, 1990). Como señalan Keith y McCluskey:

“La descentralización se propone también con el fin de reforzar la democracia, aproximando el nivel de toma de decisiones a quienes se ven más afectados por las medidas gubernamentales. [...] La descentralización debería caracterizarse por la rendición pública de cuentas, para que los gobiernos locales puedan estar sujetos a control democrático. De esa forma, los ciudadanos deberían influir en las decisiones adoptadas por los consejos locales elegidos. Así pues, la descentralización es un componente importante del desarrollo de la democracia” (Keith y McCluskey, FAO, Roma, 2004)

En América Latina la propuesta de descentralización política conjuga dos elementos básicos: a) la descentralización como un medio de fortalecimiento democrático de la sociedad; y b) como un mecanismo de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado. (Montecinos, 2005). La descentralización implicó delegar responsabilidades a las autoridades subnacionales, ya sean provinciales, municipales, institucionales; confiriendo una gran relevancia a la dimensión territorial. Se parte del supuesto de la existencia, dentro de los ámbitos territoriales, de una comunidad local capaz de hacerse cargo de la gestión de intereses colectivos y, por lo tanto, dotada a la vez de cierta personalidad socio-cultural y político-administrativa que le permite asumir la racionalidad de las políticas a implementarse.

Pero no en pocas ocasiones, los procesos de descentralización, pueden estar relacionados a los intereses de grupos de poder locales (Salter, 1996). Algunos estudios (Carrillo; García-Guadilla; citados por Montecinos) señalan los riesgos de instaurar procesos de descentralización política en espacios locales que no cuentan con la capacidad humana, técnica y administrativa para llevar a cabo dichos procesos. Esta circunstancia puede dar origen a una situación altamente ineficiente, concentración del poder político en algunos personajes locales (caudillos, caciques), y/o propiciar el mal uso de los recursos financieros, provocando dinámicas clientelares que contribuirían a debilitar en vez de fortalecer los procesos democráticos locales (Montecinos, 2005).

No son estos los únicos obstáculos a los que se enfrentan los procesos de descentralización del poder político. Como señala FAO, existe una:

“enorme diversidad de obstáculos culturales, históricos, económicos, jurídicos y financieros a los que se enfrentan los países. La restauración o establecimiento de un equilibrio de poder y responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno ha presentado normalmente significativos desafíos políticos administrativos. La delegación de facultades a los gobiernos locales requiere importantes cambios en la autoridad política, financiera y administrativa” (FAO).

Sin desconocer esta dimensión política de la descentralización y las dificultades que significaron su implementación en la región, la descentralización ha sido considerada, también, como una estrategia técnico-administrativa para hacer

frente a los desafíos que representan el volumen creciente de exigencias que se plantean a los servicios públicos y las mayores expectativas de la sociedad con relación a la calidad de los servicios.

Desde un punto de vista normativo, se consideró que la descentralización también podía mejorar la “prestación de servicios públicos incorporando las necesidades y condiciones locales al mismo tiempo que se cumplen los objetivos regionales y nacionales”. (FAO). Pero aún en sus aspectos operativos, la descentralización también enfrentó fuertes problemas en la región:

“Un problema con que se encuentran muchos países en desarrollo es que el gobierno central no ofrece un nivel adecuado de servicios de manera uniforme en todo el país. Por el contrario, muchos servicios gubernamentales son de fácil acceso únicamente para quienes viven en las grandes ciudades, mientras que en las regiones remotas la presencia de organismos de gobierno central es casi nula. En tales casos, la descentralización fiscal requiere el acceso a nuevos recursos con el fin de ofrecer un nivel de servicios más uniforme en todo el país. Los esfuerzos por sufragar la prestación de servicios de los gobiernos locales no puede suponer meramente la transferencia de recursos desde el centro, sobre todo cuando esos recursos no existen. En ese contexto, para alcanzar los objetivos de la descentralización hará falta un aumento general considerable de los recursos financieros y humanos”.

Resulta importante señalar que en los países de la región la descentralización, en algunos casos, también fue utilizada como una estrategia de apoyo al objetivo de la privatización y de la desregulación de las funciones sociales del Estado. En muchos casos la desigualdad regional refuerza la desigualdad social y económica del país.

En términos generales se puede afirmar, coincidiendo con Brenner (2002), que la descentralización está impregnada de una carga valorativa positiva por cuanto implicaría la posibilidad de una mayor participación comunitaria y un mejor control en el uso de los recursos, y por ende, haría a un mejor ejercicio de la democracia, sin embargo la descentralización propuesta desde el modelo neoliberal: es una propuesta tecnocrática y economicista que genera desigualdad

Por lo tanto se puede observar que la descentralización, tanto desde la dimensión política (referida a su vinculación con la democracia), como desde su dimensión administrativa (orientada a la gestión del sistema) y su dimensión financiera (cuyo objetivo es la reducción del gasto) supuso un proceso por demás complejo, con

valoraciones positivas y negativas y cuya implementación tuvo muy distintas expresiones en cada uno de los países de la región. La paradoja es que fue una política pensada y aplicada desde el centro generalmente sin participación, o con escasa participación, de las autoridades subnacionales que serían afectadas con la medida.

4.2 Descentralización del sistema de educación

Como ya se señaló la descentralización es una política general que se inscribe dentro de los criterios básicos del pensamiento neoliberal y que se aplica en distintos sectores. En el sector de los servicios públicos, y más particularmente en el sector de la educación y la salud, la propuesta de descentralización llevada a cabo bajo el impulso de organismos internacionales, se encuadró dentro de los límites de lo financiero y administrativo (Mascareño, 2008; Montecinos, 2005), aún cuando el análisis de estas propuestas debe ser entendido en un contexto más amplio de transformaciones políticas y económicas.

La descentralización del sistema educativo siguió la misma lógica que utilizó el neoliberalismo para determinar la necesidad de la reforma y achicamiento del Estado. En el caso concreto del sector educativo, la implementación de la política de descentralización también estuvo acompañada de fuertes cuestionamientos orientados específicamente hacia la gestión centralizada del sistema nacional de educación y a las deficiencias financieras que se produjeron con la ampliación de la oferta educativa que contribuyeron al déficit de calidad y al bajo desempeño (Kaufman, Nelson, 2005). Aún cuando en aquel momento surgieron en el conjunto de la sociedad una serie de genuinas preocupaciones acerca de los resultados de las políticas de expansión y diversificación de la oferta educativa, críticas orientadas al incumplimiento en del logro político de la igualdad de oportunidades para todos los niños; los cuestionamientos que se formulan desde el neoliberalismo se dieron en el ámbito de lo administrativo-financiero, circunscriptas a la eficiencia y eficacia del sistema educativo.

No hay que desconocer que las políticas de expansión y diversificación de la oferta educativa, propia del Estado desarrollista, fueron políticas inclusivas que se formularon desde la perspectiva de la universalización del acceso a la educación y con las cuales se logró una cobertura casi total de la educación primaria y un crecimiento significativo de los niveles de educación secundaria y superior, una reducción importante del analfabetismo y el aumento general en la escolarización de toda la población. De todos modos existió cierto desencanto sobre estas políticas, generando un amplio consenso acerca de las grandes limitaciones con las que fueron aplicadas, las cuales se expresaban en un alto índice de reprobación y deserción, una baja escolaridad entre la población económicamente activa en comparación con los países avanzados, y fuertes diferencias sociales en el acceso a la educación de calidad.

Sin embargo, desde la perspectiva neoliberal se identificaron como las causas de estos problemas al rol predominante del Estado como distribuidor y proveedor de educación, a la escasez de recursos para financiar la enseñanza y, más específicamente, a la centralización de los sistemas educativos. Por otro lado la propuesta neoliberal señaló a la estructura burocrática, propia de un sistema centralizado, y a los sindicatos magisteriales, que en general habían adquirido un carácter corporativo, como los actores privilegiados por el Estado desarrollista y por lo tanto portadores de intereses tradicionales. A estos actores, caracterizados por la propuesta neoliberal como opuestos a las nuevas políticas, fueron sumadas las organizaciones estudiantiles, que durante el período desarrollista habían entrado en una fase de radicalización. Así mismo se sostenía que la centralización del sistema educativo propiciaba el desconocimiento de la realidad de las regiones y municipios y la falta de vinculación de los gobiernos territoriales y los usuarios de la educación a la atención a la demanda educativa y prestación del servicio. Dada esta lectura de los problemas se consideraba a la descentralización como la reforma educativa necesaria y por lo tanto fue adoptada como la mejor estrategia para intervenir los anteriores problemas y sus causas, y lograr resultados en los campos señalados (Gentili, 1997). Como señala Tenti (2004):

“Todo diagnóstico, toda interpretación, es un modo de construir un problema, de darle forma y sentido. Por eso no se trata de una operación técnica, inocente y neutral. Por el contrario, el diagnóstico tiene que ver con la propuesta en la medida que cada uno tiene soluciones para los problemas que construye y no para otra cosa. Incluso no es raro encontrar que se producen problemas a partir de soluciones ya dadas. Es decir, quienes tienen interés en determinadas intervenciones o reformas construyen los problemas a su medida” (Tenti, 2004: 50)

Aún cuando en los años noventa se impulsaron algunas propuestas orientadas a la reestructuración del sistema educativo, la mayoría de los países se enfocaron en un único aspecto: la transferencia de recursos y responsabilidades a las unidades subnacionales. El énfasis otorgado a estos aspectos “se debe a que formaban parte de una agenda política mayor apoyada por poderosos actores cuyos principales intereses se encontraban fuera del sector educativo” (Kaufman, Nelson, 2005: 6)

Estas nuevas políticas de descentralización educativa, que se inscribe dentro del objetivo neoliberal explícito de achicamiento del Estado, de reducción del poder de las burocracias, y de la prevalencia del mercado, tuvieron como consecuencia la aplicación de fuertes recortes en el presupuesto destinado a educación y se caracterizaron por priorizar la eficiencia administrativa y de gestión sobre el compromiso con la equidad educativa³⁰. Una política que desestimó las diferencias y desigualdad existentes entre las distintas unidades subnacionales, en especial las desigualdades en el grado de desarrollo de cada una de ellas. Por lo tanto la recepción de los servicios educativos, en los espacios locales, generalmente carentes de una capacidad técnica autónoma para planear, diseñar programas propios y para formular innovaciones, tuvo resultados muy heterogéneos³¹ (Fierro, Tapia, Rojo, 2009). La implementación de las reformas propias de la década de los noventa se caracterizó por un fuerte predominio de esta visión técnica y terminó generando la segmentación del propio sistema.

³⁰ La igualdad de oportunidades es desplazada por la eficiencia, la calidad entendida como provisión de insumos y docentes calificados.

³¹ Solo en contadas ocasiones la descentralización fue aprovechada desde el espacio local como una oportunidad para proponer innovaciones educativas: Minas Gerais en Brasil con un ambicioso plan de autonomía de la escuela y control comunitario; las escuelas autónomas de Nicaragua; las “Escuelas 2001” (escuelas autogestionadas) de San Luis en Argentina, entre otros.

Los países de la región adoptan diversas formas de llevar a cabo el proceso de descentralización, pero existe una coincidencia en cuatro elementos claves (Gajardo, 1999; Kaufman y Nelson, 2005): *gestión* (la escuela como unidad del sistema), equidad y calidad (corrigiendo resultados de la expansión), perfeccionamiento docente (corrigiendo efectos nocivos de los sindicatos), financiamiento (haciendo más con menos y abriendo la coparticipación del financiamiento privado).

En cuanto a la dimensión pedagógico-didáctica, este es un ámbito que no resulta de interés teórico para el pragmatismo neoliberal; si se toma en cuenta su criterio básico de las determinaciones del libre mercado junto con sus argumentos de oposición al control estatal y al universalismo educativo. Sin embargo se pueden señalar, como propias del neoliberalismo, algunas características específicamente pedagógicas tales como la relación competitiva de los pares, la incorporación de premios y estímulos al desempeño, el fomento del individualismo, y la *excelencia académica* entendida como productividad. La incorporación del criterio de excelencia académica sustituye de alguna manera el criterio de igualdad educativa que orientó las políticas educativas del Estado desarrollista.

En relación a la organización escolar es tal vez aquí donde se registre el cambio más significativo. El sistema educativo se flexibiliza y se segmenta a fin de poder diversificar la oferta educativa y competir en el mercado. En general las medidas adoptadas tienden a ayudar y estimular el crecimiento de la enseñanza privada. Las orientaciones educativas se establecen a partir de la libre competencia del mercado educativo. Otra de las propuestas de esta corriente con fuertes repercusiones en la organización escolar, es la de asignar retribuciones diferenciales para los maestros, tomando en cuenta para ello su desempeño y *productividad*.

4.3 Descentralización, segmentación y privatización

Cabe recordar que estudios realizados sobre los resultados de las políticas de expansión educativa implementadas por el Estado desarrollista para el logro de la

igualdad de oportunidades educativas, permitieron conocer que el origen social de los alumnos y zona geográfica de la escuela eran variables discriminatorias dentro del sistema de educación, con lo cual se comprobaba una segmentación no planeada del propio sistema y la incapacidad del mismo para encontrar alternativas a la desigualdad. Las políticas de descentralización y privatización propuestas por el neoliberalismo buscan diversificar la demanda pero, al aplicarse sobre un sistema segmentado en base a la desigualdad de la oferta educativa, el resultado es acentuar aún más las desigualdades existentes. Se observa entonces que las reformas propias del neoliberalismo

“tendieron a institucionalizar estas dos realidades, privatizando el canal que optimizaba las oportunidades de movilidad educativa y usando los recursos públicos para subsidiar al sector que atendía a las familias que no podían adquirir educación para sus hijos. (Ratinof, 1994)

La descentralización y el ya señalado corrimiento hacia la privatización de la educación resultaron ser los dos mecanismos que propician, a partir de mediados de los ochenta, el comienzo en América Latina de una etapa de pronunciada segmentación de los sistemas educativos. Como señalan distintos autores (Ringer, 1994; Braslavsky, 1997; Pineau, 2006), la segmentación del sistema educativo se caracteriza por la existencia de una división interna de los mismos a partir de la conformación de segmentos paralelos o trayectorias escolares, que se diferencian tanto por el tipo de escuela como por el origen social de sus alumnos. La segmentación horizontal (segmentos paralelos) supone que dentro de un mismo nivel educativo, se establecen distintas configuraciones institucionales, organizacionales y curriculares, orientadas a la atención de alumnos con distintas características socio-culturales. En cuanto a la segmentación vertical (trayectoria escolar), ésta responde a la posibilidad de armar, de manera transversal, distintos circuitos o trayectorias escolares a lo largo de todos los niveles del sistema educativo, de tal manera que cada escuela se articula de forma casi exclusiva con un único tipo de instituciones similares del nivel previo y posterior. Tanto la segmentación horizontal como la vertical favorecen la creación de trayectorias escolares diferenciadas socialmente.

Sin embargo conviene señalar que prácticamente desde el origen mismo del sistema educativo está presente la segmentación vertical, pues al reconocer a la escuela primaria como el único nivel obligatorio del sistema, y por lo tanto de acceso libre y gratuito, los restantes niveles del sistema adquirirían un carácter selectivo. Por eso resulta interesante comprobar que en la medida que se amplía la obligatoriedad de otros niveles educativos, casi en simultáneo se produce la segmentación horizontal de ese nivel, generalmente a través de la privatización. Por lo tanto un sistema segmentado propicia la selectividad y la homogeneidad sociocultural de los alumnos que asisten a cada uno de los segmentos, y dificulta la posibilidad de pasar de un circuito educativo a otro. De este modo la segmentación resulta ser perfectamente funcional a la conservación de privilegios en la educación de grupos sociales minoritarios, permitiendo al mismo tiempo el acceso a la misma cantidad de años formales de instrucción a toda la población, pero “reservando el acceso a conocimientos, habilidades y pautas sociales decisivos para participar en mejores condiciones a ciertos segmentos del sistema educativo” (Braslasvky, 1997: 18)

La funcionalidad de la segmentación se logra a través de los mecanismos de mercado. En efecto en las sociedades de mercado los bienes sociales se transforman en mercancías para que la población los adquiera de acuerdo a su capacidad de consumo (Braslasvky, 1997:19)

4.4 Mercado y privatización de la educación

Como ya se señaló el problema del sector educativo fue caracterizado desde la perspectiva neoliberal como un problema de eficiencia en la gestión, de asignación de los recursos y de control de la calidad. Se consideró entonces que la operación autónoma del mercado permitiría una asignación y producción más eficiente, tanto en términos de costo como de pertinencia de los resultados educativos. Por lo tanto se aceptó la injerencia del mercado en la regulación del sector educativo, dando por entendido que de este modo se aseguraría un mejor desempeño del sistema de educación en su conjunto. Es así como el neoliberalismo incorpora la

idea de *mercado educativo*³² como un concepto central, puesto que desde allí se generaría el cambio educativo como resultado de la presión de las fuerzas que operan en dicho mercado. Como consecuencia lógica las políticas educativas diseñadas a partir de la aplicación de estas ideas y criterios favorecieron que se produjera un desplazamiento desde el ámbito de lo público hacia el ámbito de lo privado.

De este modo el objetivo propuesto por el neoliberalismo es crear dentro del propio sistema educativo un dinámico sector de educación privada, a partir de la implementación del financiamiento de la educación basado en la demanda, instrumentalizando para ello una política educativa de aproximaciones sucesivas hacia ese objetivo. Una de las características que, como consecuencia de este enfoque de lo educativo puede percibirse, es una mayor injerencia de la iniciativa privada en el ámbito de la educación. La estrategia de privatización, directa e indirecta, puede cambiar ya sea que se trate de pasar a manos privadas el servicio educativo; o que se apliquen programas de subsidios directos a los individuos para que ellos escojan opciones educativas diversas (“el dinero sigue al alumno”); o que las escuelas compitan al interior del propio sistema educativo (“el dinero va a la escuela) por la asignación de recursos públicos³³.

El sistema de subsidios, o transferencias del presupuesto educativo del sector público al privado, generalmente se implementan a través de los bonos educativos (voucher) o de las escuelas *charters*³⁴. Este sistema tiene por objetivo explícito

³² “La metáfora del mercado (educativo) sirve en un doble sentido. En primer lugar, todas las carreras, todos los títulos y todos los establecimientos compiten entre sí; cuanto más selectivos son, y por lo tanto más rentables a priori, más éxito tienen [...] Como consecuencia, el sistema que se establece está dirigido por la demanda de títulos académicos antes que por la oferta cultural de la educación. Los alumnos, las familias y los estudiantes eligen las [opciones educativas] en función de su rentabilidad escolar” (Dubet, 2011: 85)

³³ El término **subsidio** se usa generalmente para designar transferencias del sector público al sector privado. Es directo cuando se otorga a las personas (alumnos o padres de alumnos) e indirecto cuando son las escuelas quienes se benefician del subsidio.

³⁴ La **escuela charter** (charter schools) es una escuela autónoma de administración privada subsidiada con recursos públicos. Se trata de una estrategia privatizadora muy extendida en EEUU, pero poco frecuente en América Latina.

introducir mecanismos de competencia de tipo mercado entre las escuela, pues se suponía que los establecimientos educacionales competirían por captar alumnos para recibir la subvención estatal, y esto permite generar una dinámica de mejora de los resultados académicos. Dentro de la región Chile fue el país que con mayor énfasis impulsó este tipo de reformas.

A comienzos de la década de los ochenta, en el contexto del régimen dictatorial, Chile fue escenario de un experimento educativo radical. Este consistió en la aplicación de principios neoliberales básicos a las políticas educacionales. Entre otras cosas este experimento contempló la aplicación de un sistema generalizado de subsidios estatales portables para los alumnos del sistema escolar, independientemente de si ellos asistían a establecimientos de administración pública o privada y la promoción de mecanismos de competencia de tipo mercado entre las instituciones escolares. (Cornejo, 2006: 118).

En cuanto a los bonos educativos otro de los objetivos que se pretendía lograr con su aplicación era reducir los costos del sector educativo. Al respecto se aseguraba que el costo de un alumno de una escuela privada equivalía al 75% respecto del costo de un alumno en una escuela pública. Desde esta perspectiva se “percibe al Estado como un administrador ineficiente de los recursos, sin transparencia en su gestión y oferente de una educación sin los criterios de competencia y maximización de utilidades” (Brenner, pág. 8).

Entonces la competencia entre escuelas públicas y privadas, según las leyes del mercado, es un incentivo para reducir costos. De acuerdo con Rivero Reyes (2004) las escuelas privadas pueden lograr esta reducción de tres formas: matriculando a los mejores alumnos (con un alto nivel de desempeño académico), los cuales son considerados como estudiantes de bajo costo³⁵; enseñando materias claves (idioma extranjero y cursos de computación) que impulsen los futuros beneficios privados de la educación; y reduciendo los horarios de materias “accesorias o vocacionales” (educación cívica, historia) que promueven futuros beneficios sociales de la educación (Rivero Reyes, 2004: 147).

³⁵ “Esto se logra endureciendo los criterios de admisión, dejando en manos de las escuelas públicas la educación del resto de estudiantes, que representan un mayor costo por alumno”. (Rivero Reyes: 2004: 147).

Pero además del beneficio del menor costo que supuestamente generaría la libre competencia entre escuelas, para quienes defienden esta propuesta, la misma permite ejercer el derecho de la libre elección. La elección es un componente del marco conceptual del financiamiento de la educación basado en la demanda. De esta manera se cuestiona severamente la concepción del derecho social a la educación, impulsado por el Estado desarrollista, y se introduce el criterio del derecho individual que garantiza la opción de elegir la educación que se quiera. Esta argumentación supone que el Estado se desentienda de la oferta educativa y sea desplazado por el mercado, que permite la “libre elección de la demanda”. La utilización de estos mecanismos de financiamiento basados en la demanda no implica necesariamente un menor volumen de financiamiento público, sino más bien el desplazamiento de los recursos públicos al sector privado. En el caso de Chile³⁶ este modelo generó un crecimiento explosivo de las escuelas privadas subsidiadas por el Estado.

Esta penetración de las leyes del mercado dentro del espacio educativo se apoya en dos supuestos básicos: 1) cada sujeto tiene un conocimiento perfecto de cual es la educación que le proporcionará los mejores beneficios individuales en el futuro y por lo tanto puede emprender por su propia cuenta ese proceso educativo, y 2) estas decisiones individuales a largo plazo operan en el mercado y permiten la oferta apropiada de recursos humanos calificados que la sociedad requerirá para su funcionamiento adecuado. El principio de libre elección de la demanda supone entonces a individuos autónomos, que desde determinado tipo de información eligen a partir del criterio de la utilidad ya que, supuestamente, los individuos, aisladamente considerados, pretenden cada uno por sí mismos el mayor éxito y el menor fracaso.

³⁶ En Chile existen tres tipos de administración escolar: la escuela pública a cargo de los municipios (gobiernos locales), la escuela privada subsidiada por el Estado y la escuela privada pagada (sin subsidio estatal). En esta última se educa entre el 8% y 9% de los estudiantes chilenos, cifra que se ha mantenido estable en las últimas décadas. La escuela privada con subsidio tuvo un notable crecimiento aumentando desde un 7% en 1980 hasta llegar a un 37% en 2001 (Cornejo: 2006: 119).

Sin embargo la dinámica de segmentación de la demanda educativa, permite poner en entredicho el supuesto del perfecto conocimiento individual para escoger y emprender por sí mismo el proceso de educación, y por lo tanto replantea el tema de la equidad educativa. No siempre los padres de los estudiantes están suficiente informados para hacer una adecuada elección para decidir la escuela donde van a estudiar sus hijos. Se puede presentar el caso en donde las escuelas privadas ofrezcan información manipulada; o también que se busque la asesoría y recomendación de las amistades o familiares para tomar la decisión. Como resultado, los padres con similares condiciones estarían enviando a sus hijos a las mismas escuelas. Esto puede generar un problema de autoselección que debe tenerse en cuenta al momento de hacer proyecciones de desempeño académico. (Rivero Reyes, 2004; Elacqua, 2006, Huidobro, 2007)

Al respecto Hsieh y Urquiola (2003), refiriéndose al caso de Chile, sostienen que una clara consecuencia de la libre elección de la demanda educativa fue inducir una segmentación del sistema educativo:

“En las comunas con mayor crecimiento de escuelas privadas subsidiadas las características de las escuelas públicas bajan tanto en el nivel socioeconómico de los alumnos como en los logros educacionales alcanzados por estos. [...] la competencia no está asociada con una mejora en el desempeño de las escuelas públicas, porque las escuelas privadas subsidiadas seleccionan a los estudiantes con más recursos y más habilidades, mientras que dejan a los desaventajados en las escuelas públicas de bajo desempeño. [...] las escuelas privadas subsidiadas no respondieron a las presiones competitivas desatadas bajo el sistema de libre elección elevando su productividad, sino que escogiendo a los mejores estudiantes”. (Hsieh y Urquiola, en Elacqua, 2006)

Subyace a estos postulados una concepción de la educación como derecho individual y como bien privado que se corresponde con el pasaje que se produce a partir de la década de los ochenta desde un modelo de Estado proveedor y distribuidor de educación a un modelo de Estado restringido (Montenegro, 2010). “Se trata en definitiva, de transferir la educación de la esfera de la política a la esfera del mercado, negando su condición (real o hipotética) de derecho social, y transformándola en una posibilidad de consumo individual, variable según el mérito y la capacidad de los consumidores” (Gentili: 1998, 108).

Conviene recordar que, si bien en América Latina existe actualmente una fuerte segmentación en los sistemas educativos de todos los países, es significativo que de acuerdo con un informe de la OCDE (2004, citado por Huidobro, 2007), en el caso de Chile “el sistema educacional está conscientemente estructurado por clases”. Esto es el resultado de la aplicación un poderoso dispositivo que combina un doble proceso de selección:

“de una parte el sistema de libre elección de escuelas por parte de los padres y por otra parte la selección de alumnos por parte de las escuelas cuando la escuela posee más postulantes que vacantes o por motivos de “identidad” de la escuela en el caso de algunas escuelas religiosas”. (Huidobro, 2007: 81)

A modo de conclusión

Estas dos grandes transformaciones del sistema educativo, la expansión y la segmentación/privatización, si bien corresponden a dos etapas distintas y desde el análisis de las políticas educativas se tratan de políticas opuestas, se han instalado como tendencias estructurales de los sistemas educativos de la región. La expansión en el acceso, que comenzó como una política dirigida a la escuela primaria, se ha transformado en una dinámica propia del sistema educativo que actualmente se expresa con más nitidez en el nivel alto de la educación secundaria y en la educación superior. Pero esta dinámica de la expansión replica el patrón original de inclusión excluyente. Por otro lado la dinámica de la segmentación horizontal y vertical se ha acentuado en función de una demanda cada vez más selectiva de los sectores de mayores ingresos hasta llegar a construir distintos fragmentos educativos dentro del propio sistema (Tiramonti, 2011).

Aun cuando la política de expansión educativa, que se formuló dentro de la etapa desarrollista, estuvo sustentada en fundamentos económicos que vinculaban a la educación con el desarrollo nacional; la meta propuesta del acceso de todos los niños a la educación primaria recuperaba uno de los objetivos fundacionales del sistema educativo: universalizar la enseñanza afianzando la escuela pública. Si embargo la magnitud que adquirió la operación sobre el financiamiento (crecimiento de la matrícula, contratación de más maestros) y las instituciones

contribuyó a debilitar la intención unificadora del proyecto. Además de los problemas de financiamiento, los sistemas de educación mostraban altas tasas de repetición y deserción y una escasa eficacia en la enseñanza, especialmente la orientada a los alumnos pertenecientes a los grupos sociales recientemente incorporados al sistema educativo. Esta situación dio origen a un incipiente proceso de privatización de las oportunidades educativas la cual de alguna manera surge como una respuesta al propio proceso de expansión. Dadas las múltiples dificultades por las que atravesaba el sistema de educación, el uso privado de las oportunidades educativas era casi inevitable.

Las políticas educativas operadas en la región durante el siguiente período, especialmente las reformas educativas correspondientes a los años noventa, se centraron fundamentalmente en la descentralización de los sistemas, la distribución de incentivos a la productividad y al desempeño de los establecimientos educativos de los maestros y de los establecimientos escolares; el subsidio a la demanda por medio de “vouchers” o bonos educativos; el subsidio de instituciones privadas de enseñanza; la aplicación de programas focalizados, de carácter asistencial. Todas ellas medidas que contribuyeron a una fuerte segmentación del sistema y, como consecuencia, a una mayor desigualdad educativa.

Con relación a la distribución de la educación, en América Latina, se observa que aumentó significativamente el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años, lo que significa un avance general hacia la igualdad educativa. Sin embargo todavía la media de escolarización está por debajo de los diez años de la educación básica. Esto hace que un porcentaje todavía alto de la población (53.6%) se encuentre en situación de rezago educativo. En general quienes tienen niveles equiparables al rezago educativo forman parte de los sectores de menores ingresos, siendo paradójicamente este sector de la población el que más invierte en su propia educación. Frente a esta situación se hace necesario entender cómo la institución escolar construye la desigualdad educativa y la urgencia de replantear la posibilidad de construir una escuela más justa.

Finalmente es necesario reconocer que el aumento del promedio educativo de la población es más el resultado de las políticas de expansión que tuvieron un fuerte impacto en las décadas del sesenta y setenta, que el efecto de las políticas compensatorias, específicamente orientadas a abatir la desigualdad educativa.

CAPÍTULO 4

LAS CIFRAS DE LA DESIGUALDAD EDUCATIVA

El capítulo que se desarrolla a continuación tiene como propósito comprender algunas de las dimensiones en las que se expresa la relación sociedad-educación, las cuales permiten problematizar acerca de las desigualdades educativas de los distintos sectores de la población. Para ellos se analizaran diversos indicadores estadísticos, tomando el caso de cinco países latinoamericanos como referente empírico que permite ilustrar los presupuestos que se formulan. Estos países son: Argentina, Brasil, Chile, Guatemala y México. A fin de facilitar un acercamiento al tema de las desigualdades educativas se revisan una selección básica de indicadores de la educación y se analiza su expresión estadística en relación con la población de estos cinco países. Se trata de un ejercicio encaminado a observar, mediante la utilización de datos estadísticos, como se comportan los distintos indicadores, y su significado, en países que han alcanzado diferentes niveles de bienestar social y de desarrollo educativo.

1.- Selección de los países

Los cinco países fueron seleccionados como representativos de la región tomando como referencia diversas dimensiones de análisis y agrupamientos previamente elaborados por distintos autores: Carlos Muñoz Izquierdo (2004), CEPAL (2010) y Tabaré Fernández (2004).

Muñoz Izquierdo (2004), construye la variable “*nivel de desarrollo educativo*”, para agrupar en tres niveles (alto, medio y bajo) a veintiún países de la región³⁷. Con el fin de elaborar la variable *nivel de desarrollo educativo* el autor considera el porcentaje de la escolaridad de la población adulta (sin escolaridad, primaria

³⁷ Aquí no se toman en cuenta los tres países anglófonos (Jamaica, Guyana y Trinidad y Tobago) seleccionados por Muñoz Izquierdo en su trabajo.

completa, secundaria completa y educación superior completa) y realiza las estratificaciones correspondientes a los años 1960, 1980 y 2000. Es interesante observar cómo en este trayecto de cuarenta años, período que corresponde con la aplicación de las políticas de expansión y segmentación de los sistemas educativos, dos países de la región que inicialmente (1960) se encontraban en el nivel medio llegan al nivel alto: México en 1980 y Venezuela en el año 2000. Para el año 2000, la distribución de los 21 países de América Latina propuesta por Muñoz Izquierdo es la siguiente:

Nivel Alto	Nivel Medio	Nivel bajo
Argentina - Costa Rica Chile - México Panamá - Paraguay Perú - Uruguay Venezuela	Bolivia - Brasil Colombia - Ecuador El Salvador - Honduras Nicaragua - Dominicana	Guatemala - Haití

Desde el interés de este trabajo se observa, de acuerdo con el análisis realizado por Muñoz Izquierdo, que tres países (Argentina, Chile y México) tienen un nivel alto de desarrollo educativo, encontrándose uno en el nivel medio, Brasil, y uno más, Guatemala, en el nivel bajo de desarrollo educativo.

Por su parte la CEPAL (2010) establece una selección de dieciocho países de la región a partir de parámetros de bienestar y protección social, estableciendo tres niveles de brechas; *severas*, *intermedias* y *bajas* con relación a la frontera internacional marcada por los países avanzados. De este modo se agrupan nueve países con brechas severas, tres países con brechas intermedias y seis países con brechas bajas.

Brechas bajas	Brechas intermedias	Brechas severas
Argentina - Brasil Chile - Costa Rica Panamá - Uruguay	Colombia - México Venezuela	Bolivia - Ecuador El Salvador - Guatemala Honduras - Nicaragua Paraguay - Perú República Dominicana

Desde la perspectiva de la CEPAL los países con *brechas severas de bienestar* se caracterizan por una estructura demográfica con niveles relativamente altos de fecundidad y una población joven; un mercado de trabajo débil y precario con ingresos bajos; la cobertura de la protección social asociada al empleo suele ser inferior al 30%; y una incidencia de la pobreza superior al 45%. Los países con *brechas intermedias de bienestar* son países donde la fecundidad descendió de forma notable a partir de la década de los setenta; cuentan con un mercado de trabajo más formalizado; lograron extender su cobertura educacional más allá de la secundaria; la incidencia de la pobreza alcanzan entre un 30% a un 40%; la cobertura de la seguridad social se eleva a cifras cercanas al 50% de las personas que tienen un trabajo; el acceso a la educación de calidad queda segmentado en función del ingreso. En cuanto a los países con *bajas brechas de bienestar*, se observa que experimentaron fuertes descensos de la fecundidad durante o antes de la década de 1960; proporcionan una mayor cobertura de los niveles superiores de educación; las tasas de pobreza son inferiores al 25% y logran una cobertura de la seguridad social superior al 60% de las personas que tienen un trabajo (CEPAL, 2010).

Por último en un estudio sobre las desigualdades en el aprendizaje, Tabaré Fernández (2004) utiliza una configuración de distintos criterios, “propiedades sustantivas”, de acuerdo con los cuales elabora tres agrupamientos de países³⁸. De estos agrupamientos se recupera para el análisis que se desarrolla en este capítulo de la tesis, el referido al *momento histórico de institucionalización del sistema educativo*.

Temprana	Intermedia	Tardía
-----------------	-------------------	---------------

³⁸ El programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha elaborado indicadores de Desarrollo Humano y clasificado a los países de todo el mundo con este indicador. Con un índice superior a 800 se considera países de muy alto desarrollo a Chile y Argentina, con un índice entre 700-799 México y Brasil son considerados de alto desarrollo humano, y con valores entre 550-699 Guatemala es calificada como de desarrollo medio. En la región sólo Haití está incluido entre los países de bajo desarrollo, nación que puede ser considerada como no representativa del conjunto. (*Informe sobre Desarrollo Humano 2014*, PNUD, 2014)

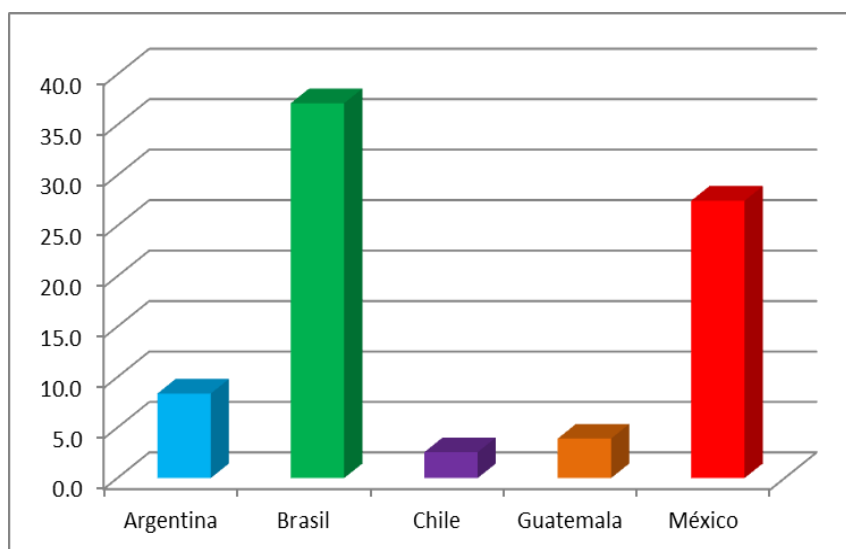
Argentina Chile Uruguay	México Costa Rica Cuba Panamá Colombia Venezuela	Perú Bolivia Honduras
---	--	-----------------------------

De acuerdo con Fernández los tres países que comparten la institucionalización temprana ya contaban a finales del siglo XIX con leyes que obligaban al Estado a ofrecer educación primaria gratuita en todo el territorio nacional, así como planes de enseñanza nacionales y obligatorios, acompañados de una fuerte inversión pública en el sector. Los de institucionalización intermedia son países que aún en la mitad del siglo XX presentan fuertes rezagos en los índices de analfabetismo y escolaridad, pero que sus gobiernos realizan significativos esfuerzos para lograr la expansión de la educación. En cuanto a los países de institucionalización tardía el impulso del Estado a la educación primaria recién inicia en las décadas de los sesenta y setenta.

Sobre la base de los criterios antes señalados: *brechas de bienestar*, *momento histórico de institucionalización del sistema educativo* y *nivel de desarrollo educativo*, se puede realizar una caracterización de los países seleccionados. Se observa así que Chile y Argentina coinciden en brechas bajas de bienestar, institucionalización temprana del sistema educativo y un nivel alto de escolaridad. En el otro extremo se ubica Guatemala con brechas severas de bienestar, institucionalización educativa tardía y nivel bajo de escolaridad. Por su parte México se encuentra con brechas intermedias de bienestar y un nivel alto de escolaridad de su población aun cuando tuvo una institucionalización educativa intermedia. El caso de Brasil es contrario al caso de México, con brechas bajas de bienestar, tiene un nivel medio de escolaridad y, para efectos de este estudio (dado que Fernández no incluye a Brasil en su agrupamiento de países) se decidió considerarlo con una institucionalización intermedia de su sistema educativo. En el siguiente cuadro se muestran otros datos (año 2006) que interesan destacar de los cinco países en estudio:

País	Población total	Educación obligatoria	PIB por habitante	IDH	Población rural (%)	Población indígena (%)
Argentina	41 371 529	10	12 222	0,863	26,9	s/d
Brasil	201 012 537	8	7531	0,792	31,7	0.4
Chile	17 639 708	10	9 993	0,859	20	4.6
México	118 286 298	9	9 010	0,821	20,5	4.1
Guatemala	15 468 203	9	3 964	0,673	51,6	6.5

G.1. Matrícula en la educación básica, 2012 (millones)



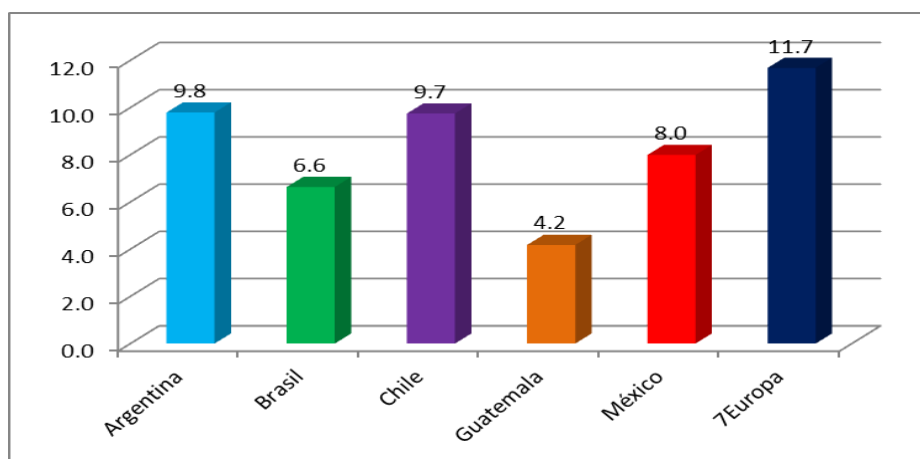
Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

En la actualidad la escuela ha adquirido un gran poder de estructuración social, especialmente en países como México y Brasil en donde, dadas las características demográficas de estos dos países, más de la mitad de la población se encuentra por debajo de los 30 años de edad. La cobertura del sistema educativo involucra de manera directa a casi un tercio de la población total y a ellos se agrega el número, también muy alto, de maestros y personal administrativo que trabaja en el sistema educativo. Esta capacidad estructurante de la escuela se deriva del proceso de expansión de los sistemas públicos de educación que se desarrolló en la segunda mitad del siglo XX, en plena consolidación del Estado desarrollista. La expansión de la matrícula es uno de los indicadores educativos que expresan con mayor claridad el desarrollo del sector educativo operado en América Latina en las últimas décadas, particularmente después de 1960. A partir de entonces la

cantidad de alumnos atendidos por le sistema educativo se elevó notablemente. EL crecimiento de la matrícula muestra el impacto que tuvieron las políticas de expansión cuyo objetivo fue incorporar a la educación primaria a todos los niños en edad escolar.

El efecto de esta política de expansión se expresa también en el crecimiento de la escolaridad de la población mayor de 25 años.

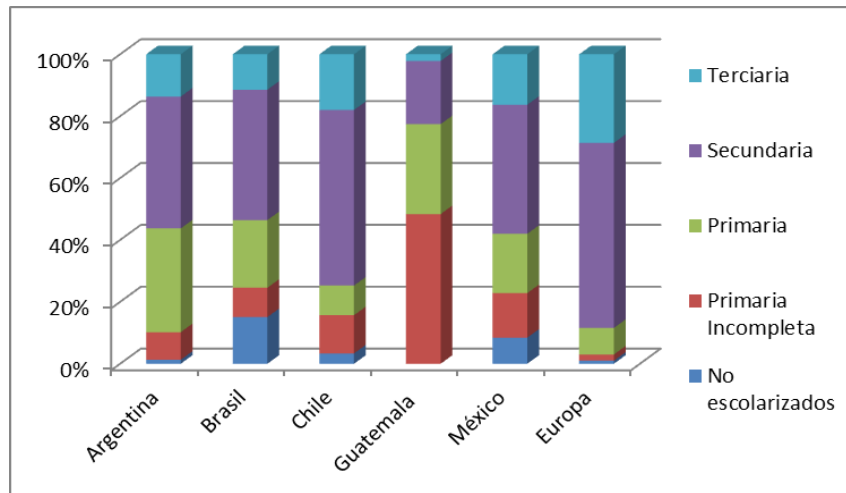
G.2. Años de educación promedio mayores de 25 años (2007/2009)



Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Las tasas de escolaridad de los países seleccionados permiten apreciar el grado de desarrollo educativo relativo de cada uno de los países y el rezago educativo que es necesario superar. Ninguno de los cinco países había logrado aún una escolarización media de su población similar a los años de educación obligatoria. Otro desafío lo representa el corrimiento de la “frontera” de la escolaridad a nivel mundial que se ha desplazado sumando años de escolaridad obligatoria para la población, así como los requerimientos de mayor escolaridad para la inserción productiva de la población.

G.3. Nivel educativo de la población de 25 años y más

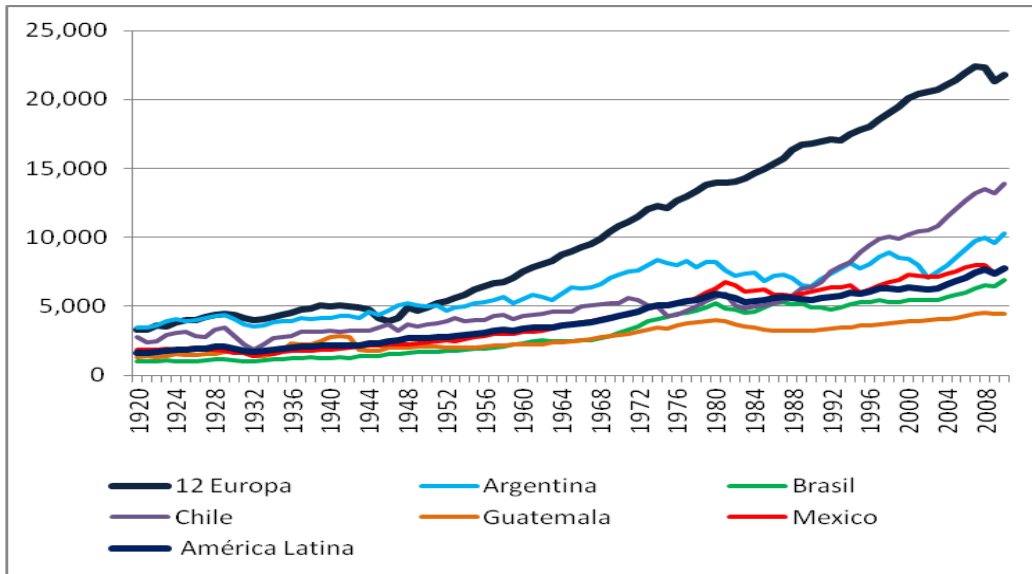


Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

2.- La desigualdad en perspectiva histórica

No es posible analizar las características y resultados de los sistemas educativos sin considerar la estructura económica y social de una nación y su dinámica evolutiva. Los resultados de un sistema educativo dependerán tanto de los esfuerzos realizados por una sociedad en relación a la educación, como por los logros en términos de bienestar e igualdad distributiva. Con el propósito de entender en la perspectiva histórica de algo más de un siglo (1900-2010) las brechas de bienestar e igualdad con respecto a la frontera internacional, se analizan el comportamiento que durante el período tuvieron los indicadores de ingreso, bienestar y analfabetismo en los países seleccionados en relación con doce países europeos.

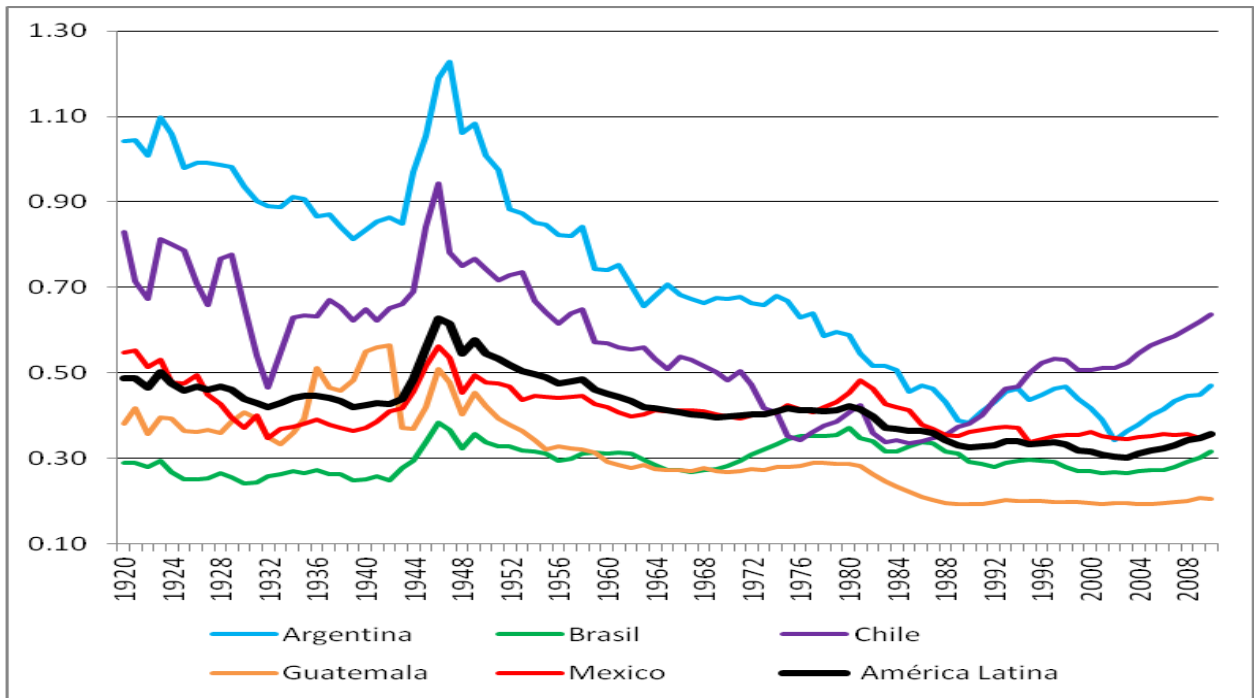
G.4. PIB por habitante, en dólares estadounidenses 1990, PPA.



Fuente: Elaborado en base a Madison "Maddison-Project Working Paper Nr.4"

A partir de los años cincuenta el nivel de desarrollo de América Latina se diferencia notablemente del que corresponde a los países más desarrollados de Europa. Sin embargo algunos países de la región mantenían niveles de ingreso per cápita similares a los de Europa, o no muy diferentes de estos, en la primera mitad del siglo pasado. En los años correspondientes al Desarrollo por Sustitución de Importaciones, durante los años cincuenta y setenta, a pesar del mayor crecimiento económico y la mejora en la equidad y bienestar social dentro de la región, la distancia respecto de las economías más desarrolladas se incrementa.

G.5. Brecha del PIB por habitante respecto a países de Europa.

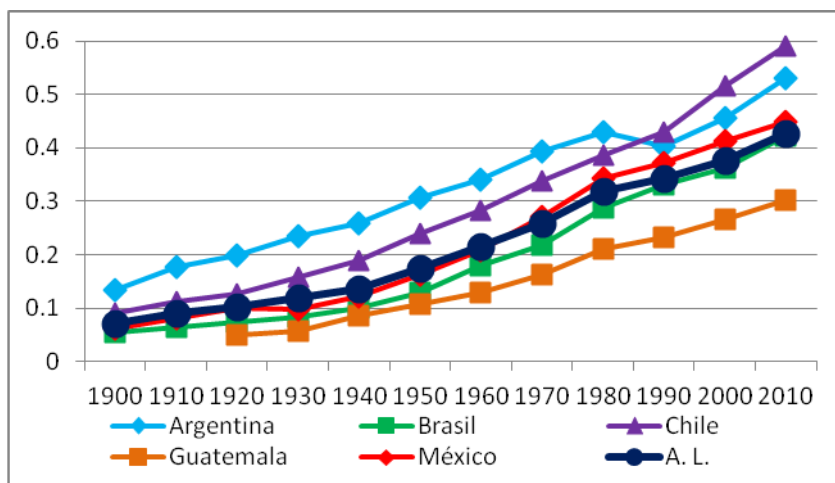


Fuente: elaborado en base a Madison "Maddison-Project Working Paper Nr.4"

En el transcurso la década de los ochenta, y ante el estancamiento latinoamericano, el aumento en los niveles de pobreza e inequidad distributiva, la brecha entre los niveles de ingreso de América Latina y Europa se incrementa significativamente, al tiempo en que las diferencias entre las economías de la región latinoamericana, se acortan. Es recién hasta el inicio del siglo actual, que el conjunto de la región reduce la brecha entre los niveles de ingreso per cápita relativos. Chile inicia su recuperación relativa a inicio de los años noventa, Argentina presenta grandes fluctuaciones pero al igual que Brasil se recupera en los años 2000, mientras que México y Guatemala mantienen constante su brecha en los más bajos niveles históricos desde los años ochenta, con lo cual nuevamente se incrementan las diferencias entre las economías de la región. Este análisis permite confrontar la evolución relativa de la región respecto de las economías más desarrolladas y entre los países que la integran, presentando un proceso de convergencia regional y divergencia respecto de los países más desarrollados, situación que se revierte a inicios de este siglo, presentándose

desiguales niveles de crecimiento en la región y acortando la brecha respecto a Europa, pero elevando nuevamente las diferencias entre los países de la región.

G.6. Índices de desarrollo humano de los países latinoamericanos, 1900-2010

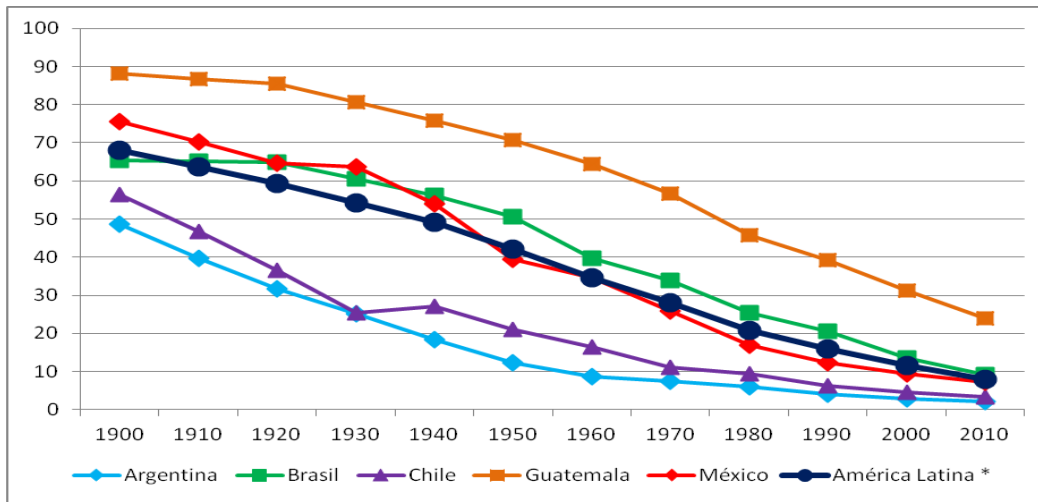


Fuente: elaborado con datos de Bértola-Ocampo (2012). *El Desarrollo Económico de América Latina desde la independencia*, FCE, México

La evolución de los índices de Desarrollo Humano (PNUD), que en adición al producto *per cápita*, incorporan información sobre las expectativas de vida al nacer y los niveles de educación, presentan una mejora significativa a lo largo del siglo pasado e inicios del presente. Con la excepción de la caída relativa de Argentina en los años noventa, se mantienen las diferencias entre las naciones analizadas y Guatemala desde niveles relativos bajos de desarrollo humano presenta una menor tasa de crecimiento.

Desde inicios del siglo pasado, la meta fundamental en relación a la educación fue la disminución del analfabetismo. Este ha sido un logro significativo, reduciéndose el analfabetismo y las desigualdades entre los países de la región, a pesar de lo cual tales desigualdades subsisten.

G.7. Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más



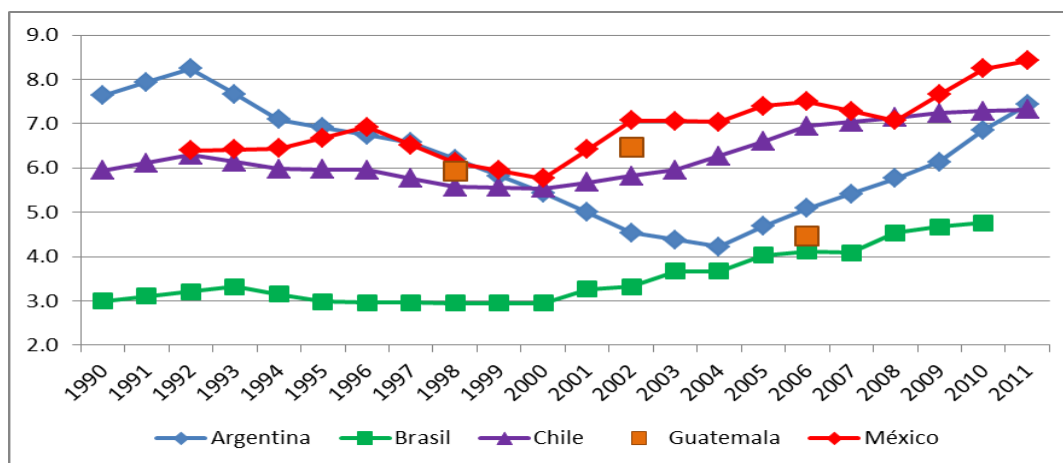
Fuente: elaborado con datos de diversas fuentes

Dentro de estas secuencias históricas que abarcan poco más de un siglo, resulta de gran interés ver la evolución que se logra en la reducción del analfabetismo. Los países menos desarrollados de la región (representados por Guatemala) mantienen aún niveles elevados de analfabetismo, y al interior de los mismos son también significativas las diferencias por regiones. Como puede apreciarse en el año 1930 Chile y Argentina logran un índice de analfabetismo inferior al 30%, lo que permite confirmar la institucionalización temprana del sistema de educación de estos dos países. Estos mismos resultados México y Brasil los obtienen en 1970 como consecuencia del esfuerzo de los respectivos gobiernos en la aplicación de dos políticas educativas de carácter universalistas: las campañas nacionales de alfabetización y la expansión de la matrícula en el nivel primario. Guatemala tardará treinta años más en lograr esta meta.

3.- El contexto de la desigualdad educativa

La desigualdad es un fenómeno persistente en América Latina y está presente, con valores absolutos elevados, a nivel mundial. Generalmente las fluctuaciones del índice de desigualdad se asocian a los períodos de crisis y estancamiento productivo. La medición de la desigualdad ofrece dificultades por la limitación en el acceso a información confiable y representativa de cada país (Piketty, 2014), pero es aceptado como un indicador general la brecha de desigualdad medida como el porcentaje del quintil I (el más pobre) sobre el V (el más rico). La siguiente gráfica ilustra al respecto

G.8. Porcentaje de participación del quintil I sobre el quintil V. 1990-2011

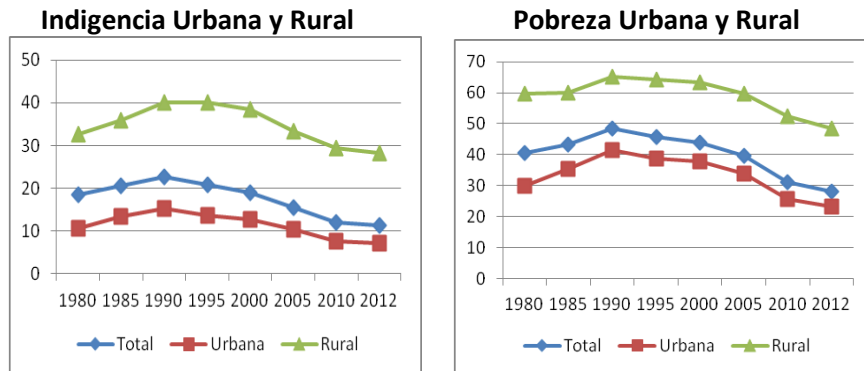


Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Estadísticas e Indicadores sociales, "Educación".

La evolución reciente permite apreciar que durante la década de los noventa en general se verifica un aumento de la desigualdad, al disminuir el porcentaje que representa el ingreso de quintil I en relación al quintil V, mientras que desde inicios del siglo se puede apreciar una mejora, al aumentar el porcentaje señalados.

En cuanto a la pobreza y la indigencia, este es un problema que se agrega al fenómeno de la desigualdad. Si bien, en términos relativos al resto del mundo, la región latinoamericana no es una de las regiones más pobres del planeta, pero sí la más desigual.

G.9 y 10. América Latina, 1980-2012



Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, Estadísticas e Indicadores sociales.

Si se observa el comportamiento de los índices de indigencia y de pobreza en América Latina en los últimos treinta años, se puede apreciar que la pobreza y la indigencia que disminuyeron durante el período 1950-1980, se incrementaron significativamente en los años ochenta (la “década perdida”). Como se expresa en las gráficas anteriores, durante los años noventa no se presentan variaciones significativas y es hasta inicios de este siglo en que se aprecia una reducción considerable. Esta evolución fue desigual entre los países latinoamericanos y, a su interior, entre las zonas urbanas y rurales. A pesar de la tendencia a su disminución, las diferencias entre los niveles de pobreza e indigencia urbana y rural se mantienen para el conjunto de la región, particularmente en relación a las desfavorecidas comunidades indígenas.

Es a partir de este contexto regional de desigualdad persistente, con niveles aún altos de pobreza e indigencia, marcadamente mayores en las zonas rurales, y con brechas importantes en el bienestar y la seguridad social, en el que se debe realizar el análisis de la desigualdad educativa.

4.- Algunas cifras de la desigualdad educativa

La escolaridad, especialmente la que comprende el ciclo básico, siempre ha tenido un impacto significativo en las distintas dimensiones del desarrollo social. Muñoz Izquierdo (2004), analiza desde la perspectiva de la equidad social, cómo este

impacto se expresa en tres distintos ámbitos: en el demográfico, en el social y en el económico. En el ámbito demográfico la escolaridad de la mujer resulta tener un fuerte impacto con relación a la disminución de la fertilidad, la mejora de la salud de los hijos y la escolaridad de los propios hijos. Pero el dato relevante que aparece en la investigación es que estos resultados no se logran si los niveles socioeconómicos son muy bajos. En el ámbito social la educación permite, dentro de sociedades dinámicas, la movilidad intergeneracional a partir de mejores logros educativos de los hijos; la mayor escolaridad de los padres influye en los logros educativos de los hijos, y además propicia el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En el ámbito económico, de acuerdo con algunas corrientes del pensamiento económico, se considera a la educación como factor fundamental del crecimiento y desarrollo de una nación. Además se supone que la escolaridad influye en las ocupaciones de los trabajadores y sus remuneraciones, aceptándose como necesario un umbral de escolaridad para poder superar la pobreza. Diversas investigaciones analizan esta relación entre escolaridad y desarrollo social, y la influencia de la educación en distintos ámbitos. Pero a pesar del reconocido impacto que tiene la educación en el ámbito social, y también en el individual, las desigualdades educativas aún persisten.

Como ya se señaló en el capítulo anterior, en los últimos cincuenta años los sistemas educativos de los países de la región han pasado por dos importantes procesos: la expansión de la oferta de educación, que supuso la universalización del acceso y la segmentación de la demanda, que propició un proceso de privatización de la educación. De este modo el sistema educativo experimentó una significativa transformación que puede visualizarse en la evolución de diversos indicadores estadísticos. A partir del análisis de estos indicadores se puede establecer que, más allá de los procesos de socialización que se desarrollan en la escuela y de los mecanismos de control social que se ejercen desde su interior, existen otras dimensiones de la educación que se articulan estrechamente en la conformación de la estructura de una sociedad.

El logro educativo de las personas y el lugar social que ocupan, los mecanismos que acompañan a la reproducción o al cambio de las posiciones sociales, las posibilidades de los distintos grupos sociales de acceder a los niveles educativos obligatorios y post-obligatorios, son indicadores de educación que permite dimensionar la realidad educativa y comprender las relaciones que se establecen entre educación y sociedad desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades. El observar el comportamiento de estas variables en los distintos países, su evolución y su convergencia o divergencia ayuda a visualizar los diferentes escenarios y desafíos que surgen en la región y la distancia o achicamiento de las brechas existentes.

Con este propósito a continuación se hace una revisión de la información estadística recopilada con referencia a los países seleccionados. Las principales fuentes de información empleadas son el Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS); la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Sistema de información de tendencias educativas en América Latina (SITEAL); el PNUD, Informes sobre Desarrollo Humano, OCDE y Banco Mundial³⁹.

El período temporal analizado en esta sección se corresponde con la disponibilidad de estadísticas confiables en el nivel de desagregación apropiado. En general, es posible disponer de tal información desde finales de los años noventa, para la mayoría de las variables referidas al sistema educativo. Esto permite identificar tanto el nivel absoluto y relativo como la evolución reciente de las mismas. En algunos casos se dispone de series más largas (variables económicas y sociales) que permiten contextualizar el objeto de estudio y las tendencias en el largo plazo.

El siguiente análisis abarca tres dimensiones vinculadas con la estructura del sistema educativo. En la primera se observa el esfuerzo social y económico

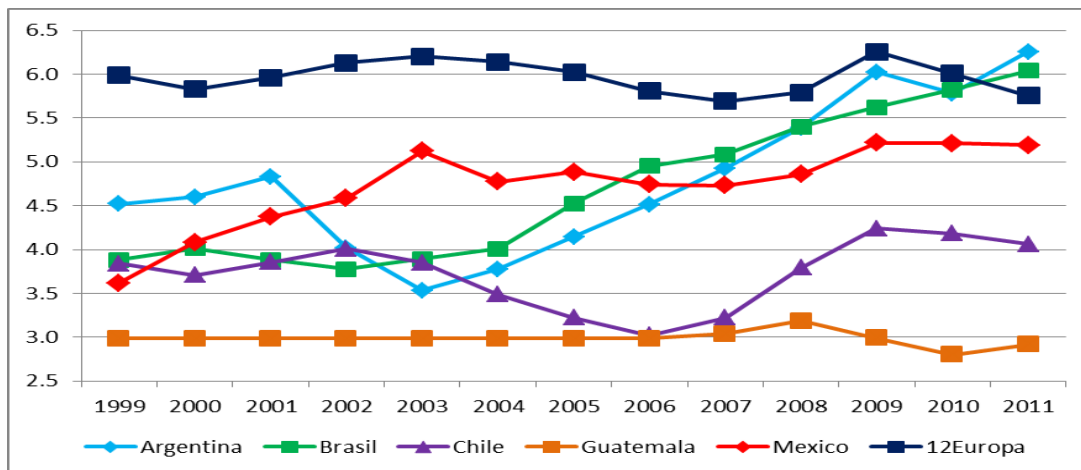
³⁹ Los promedios regionales por países de distintos indicadores no fueron ponderados por su población, con el fin de tener una medida de comparación no sesgada. Los resultados ponderados están determinados por los valores que en la región representan Brasil y México, dado su magnitud poblacional. Como parámetro de referencia se adoptó, cuando se dispuso de la información, el promedio aritmético simple de las naciones del oeste europeo, con mayor nivel de desarrollo relativo.

realizado en torno a la educación en los distintos países seleccionados, considerando indicadores de nivel y composición del gasto público en educación y su evolución reciente. En la segunda dimensión, gestión privada de la educación, se considera el impacto de este tipo de servicio en relación con los distintos estratos sociales. Por último en la tercera dimensión se analizarán los resultados obtenidos observando la evolución de diversos indicadores sobre los logros educativos.

a) Gasto público en educación

El gasto público en educación permite entender el esfuerzo que el Estado realiza para proveer de educación a la población de un país. El destino de este gasto tiene como prioridad garantizar a todos los niños en edad escolar la asistencia a los tramos obligatorios del sistema, sin desatender los restantes niveles educativos.

G 11 El gasto público en educación como % del PIB (%)



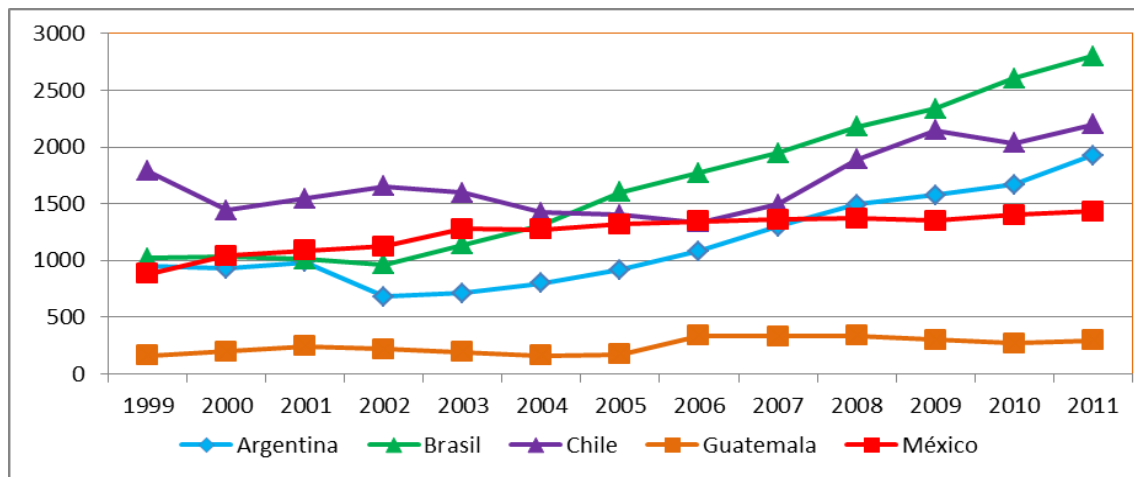
Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, Instituto de Estadísticas

La gráfica 10 muestra como los momentos de crisis económica siempre han significado un recorte a los gastos en educación. Sin embargo se advierte en todos los países, con excepción de Guatemala, una tendencia a incrementar el porcentaje del PIB destinado a la educación. Esto es muy notorio en el caso de

Brasil y de Argentina, países que desde inicios de la primera década del 2000, han aplicado políticas orientadas a la disminución de la desigualdad, logrando en el inicio de la actual década superar el gasto público en educación como proporción del producto interno de los países europeos de referencia. México, junto con estos dos países, incrementaron en un cincuenta por ciento su gasto público en educación, superando el 5% del PIB. En el caso de Chile, un país con un buen nivel de bienestar y desarrollo, tiene uno de los niveles más bajos de gastos públicos en educación en relación al PIB. Se trata de un país con una educación privada muy extendida

La otra variable que permite evaluar el resultado que es posible esperar del esfuerzo que realiza un país en relación a la educación de su población, es el gasto por estudiante, indicando su magnitud relativa por niveles escolares y las prioridades educativas establecidas dentro del propio sistema educativo.

G 12. El gasto público por estudiante de primaria (dólares constantes)

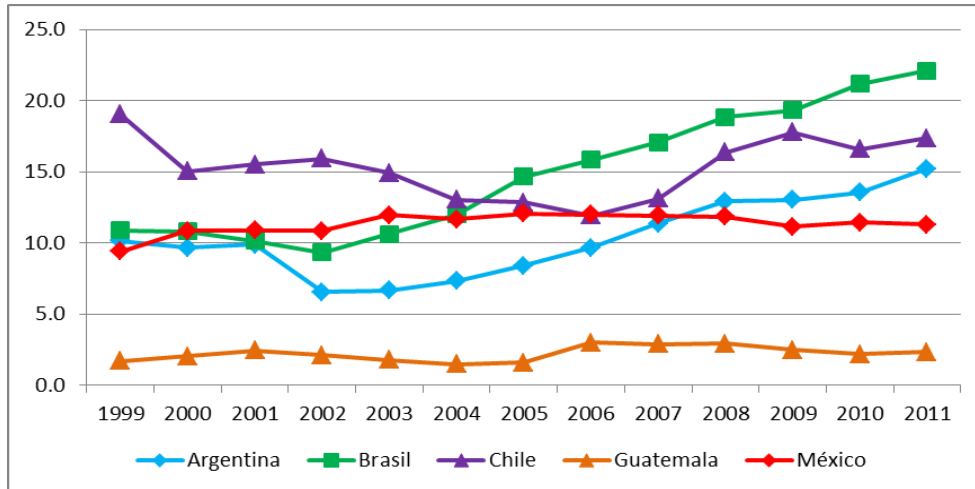


Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, Instituto de Estadísticas (UIS)

En la gráfica se observa que a partir del 2002 los países incrementan el gasto por alumno del nivel primario de educación, con excepción de Guatemala que muestra un estancamiento por debajo de los 500 dólares. También México mantiene un gasto casi estable a partir del 2005. Brasil y Argentina incrementan notoriamente el gasto por alumno, y de una manera más errática también lo hace Chile. Brasil

se ubica como el país con mayor gasto por alumno, con un gasto superior a los 2.500 dólares.

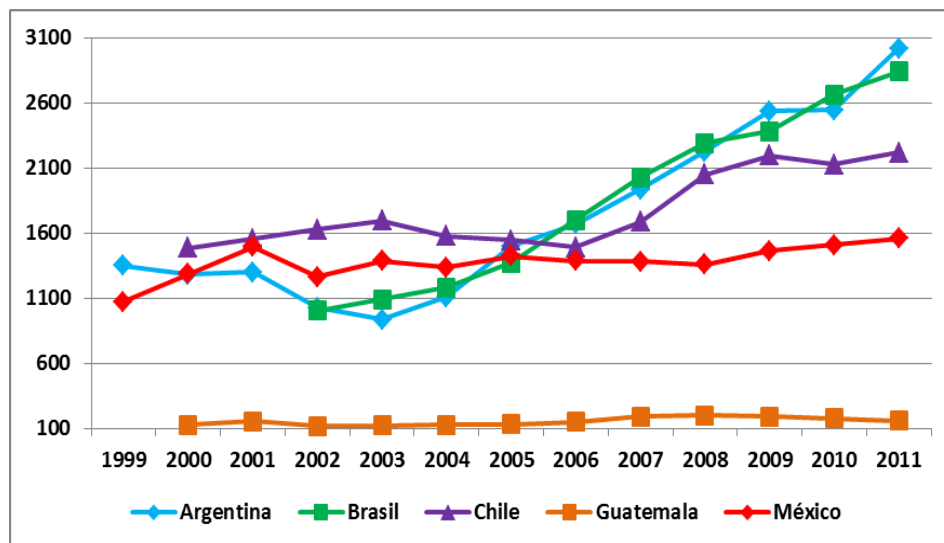
G. 13. Brechas (%) de gasto por alumno de primaria en relación a Europa



Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, Instituto de Estadísticas

Esta segunda gráfica sobre el gasto por alumno permite comparar la brecha significativa que existe con los países europeos, aún en el caso de los países con mayor gasto por alumno. Se aprecia entonces no solo las brechas internas de la región, mostrando las desigualdades entre los propios países, sino las brechas externas.

G.14. El gasto público por estudiante de secundaria (dólares constantes)

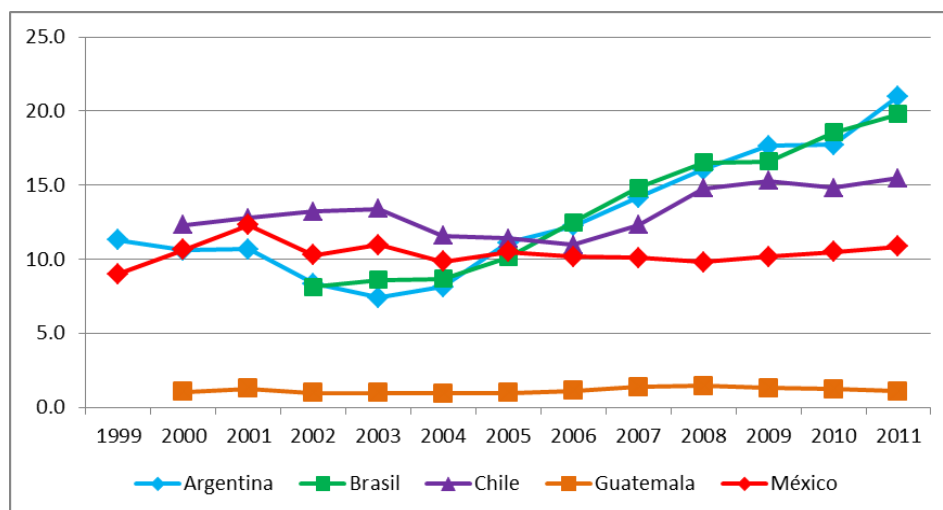


Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas

La gráfica 14 resulta interesante por la convergencia que se da en el año 2005 de cuatro países en el gasto por alumno, luego de una trayectoria con fluctuaciones en todos esos países y la posterior divergencia. A partir de allí todos incrementan su gasto por alumno, México de forma más moderada. Esto coincide con la centralidad que la educación secundaria adquiere en la región durante ese período, y el esfuerzo por incorporar a la escuela a todos los jóvenes en edad de cursar este nivel. En el caso de Guatemala es significativo observar que el gasto público por alumno de secundaria sea inferior al del alumno de primaria. Esto ejemplifica cómo los países con bajos indicadores socioeconómicos pueden fijar distintas prioridades educativas.

En la siguiente gráfica se demuestra, una vez más, las diferencias notables que se registran en el gasto público en educación entre los países de la región y los europeos, muy similar a la existente en los países europeos.

G.15 Brechas (%) de gasto por alumno de secundaria con relación a Europa



Fuente: UNESCO, Instituto de Estadísticas.

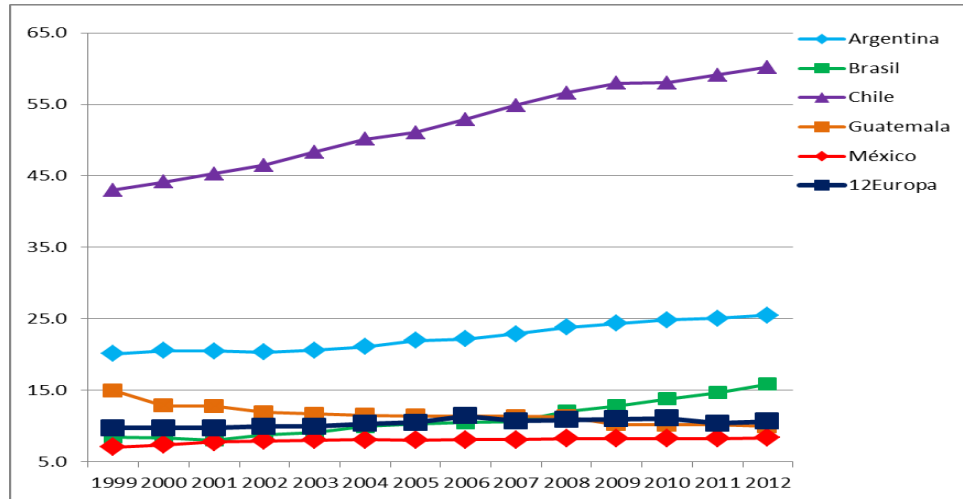
El gasto público en educación como porcentaje del producto y el gasto por alumno, tanto en primaria como en secundaria, demuestran el esfuerzo que realizan todos los países de la región para proporcionar una mejor educación a todos. Además permiten establecer las brechas que aún existen en el ciclo obligatorio del sistema educativo. En cuanto al gasto público que se registra por

alumno, tomando en cuenta el nivel educativo, se puede apreciar que es mayor el que corresponde al nivel secundario que el correspondiente al nivel primario. Esto también sucede con los alumnos del nivel superior, que implican un mayor gasto público. Si se considera quienes llegan a los niveles más altos de la pirámide de la educación pública, generalmente alumnos que proceden de los sectores favorecidos de la sociedad, desde la perspectiva de la igualdad, obtienen un doble beneficio: una mayor escolaridad y mayor uso del presupuesto educativo. Las diferencias más importantes se producen en la *inversión social pública total* en la educación de los hijos de las familias con mayores ingresos respecto de los hijos de las familias con menores ingresos. Lo anterior plantea la necesidad de impulsar el ingreso de una mayor proporción de alumnos provenientes de los sectores sociales menos favorecidos en la educación terciaria y no limitar aún más su ingreso en el supuesto de privatizar ese segmento educativo, con un incorrecto argumento de equidad distributiva.

b) La gestión privada de la educación

Las escuelas de gestión privada siempre existieron en América Latina. En general este tipo de escuelas estuvieron vinculadas a la Iglesia, con una mayor o menor supervisión para su funcionamiento por parte del Estado. Sin embargo, como se señaló en el anterior capítulo, en las últimas décadas del siglo pasado surge un fuerte impulso para la incorporación de la iniciativa privada dentro del sector educativo. En este sentido Chile es un caso clave. En las siguientes gráficas se presenta información sobre el comportamiento que tuvo el proceso de privatización de la educación en la matrícula del nivel primario y secundario de los países seleccionados. Además se compara magnitud que alcanza la matrícula en instituciones privadas de América Latina y Europa.

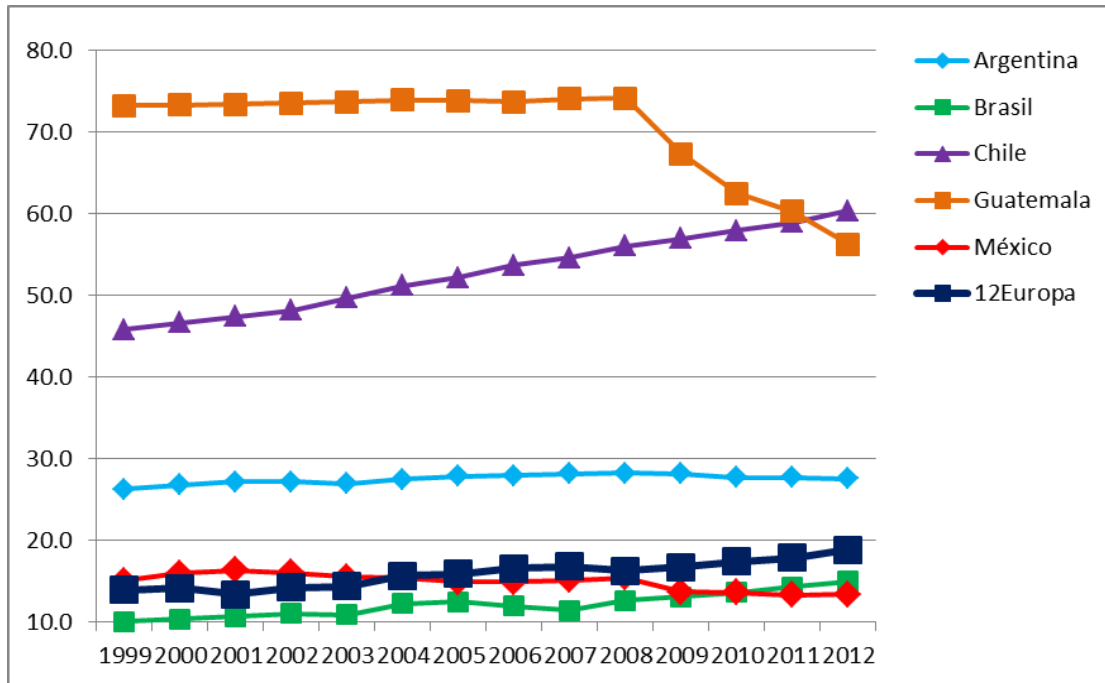
G.16. Porcentaje matrícula de educación primaria en instituciones privadas



Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, Instituto de Estadísticas (UIS)

Se observa dos comportamientos interesantes, el de México que mantiene un indicador muy bajo (apenas superior al 5%) y estable de matrícula privada en el nivel primario, y el de Chile que comienza con el nivel más alto (mayor al 40%) de matrícula privada sigue con una tendencia en fuerte ascenso llegando a cerca del 60 % en el año 2012. También Argentina muestra una tendencia, aunque moderada, al ascenso de matrícula en el nivel primario. Más tardíamente Brasil aumenta la participación privada en la matrícula. Por su parte, en el caso de Guatemala, el comportamiento del indicador es inverso; durante el período analizado disminuye la matrícula de nivel primaria en instituciones privadas.

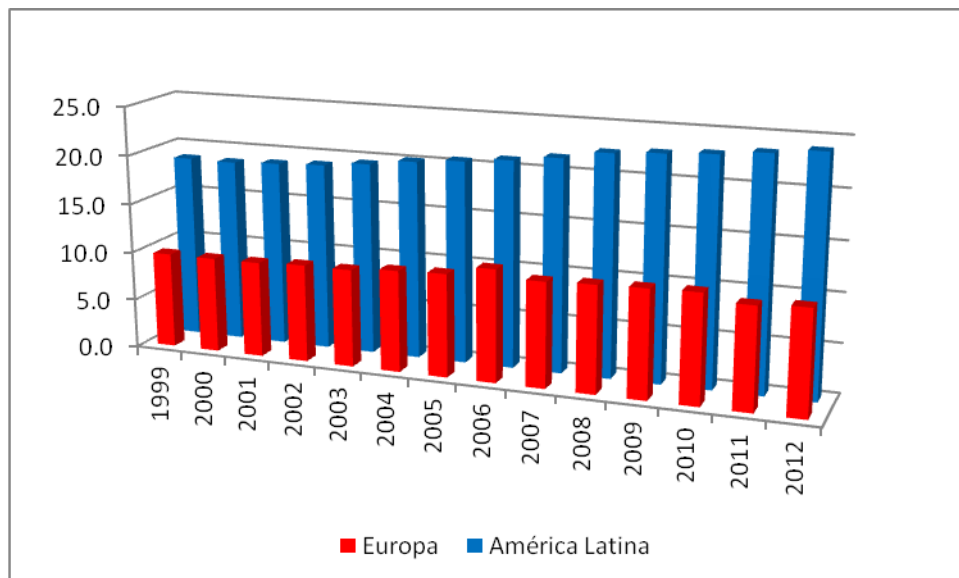
G.17. Porcentaje matrícula de secundaria en instituciones privadas



Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, Instituto de Estadísticas (UIS)

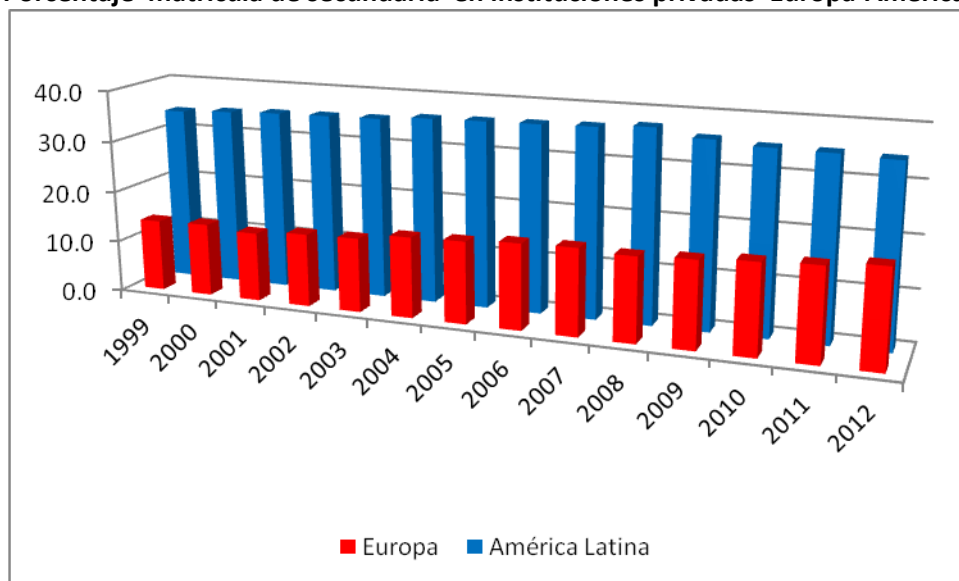
El comportamiento de los indicadores en esta gráfica se corresponde con los de la anterior, aunque con promedios un poco más elevados en todos los países. En el caso de Chile sigue prevaleciendo en la matrícula de educación secundaria la misma tendencia a la privatización que es presenta en la educación primaria, en este caso llegando a representar casi el 60% del total de la matrícula. México y Brasil, dos países con institucionalización intermedia de su sistema educativo, con una población muy extendida y demográficamente muy joven, se encuentran aún en la etapa de expansión de la educación secundaria, incorporando a sectores antes fuera del sistema, lo cual exige una fuerte intervención del Estado en la oferta educativa. Argentina muestra estabilidad en el indicador con un índice por debajo del 30%. En el caso de Guatemala, si se considera el escaso gasto público por alumno y las condiciones de pobreza (más de 51%) y de escolaridad (4.2 años) de la población, la magnitud de la matrícula en el sector privado de más del 70% indica de alguna manera la falta de oferta pública en ese nivel educativo.

G.18. Porcentaje matrícula de primaria en instituciones privadas, Europa-América Latina



Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, Instituto de Estadísticas (UIS)

G.19. Porcentaje matrícula de secundaria en instituciones privadas Europa-América Latina

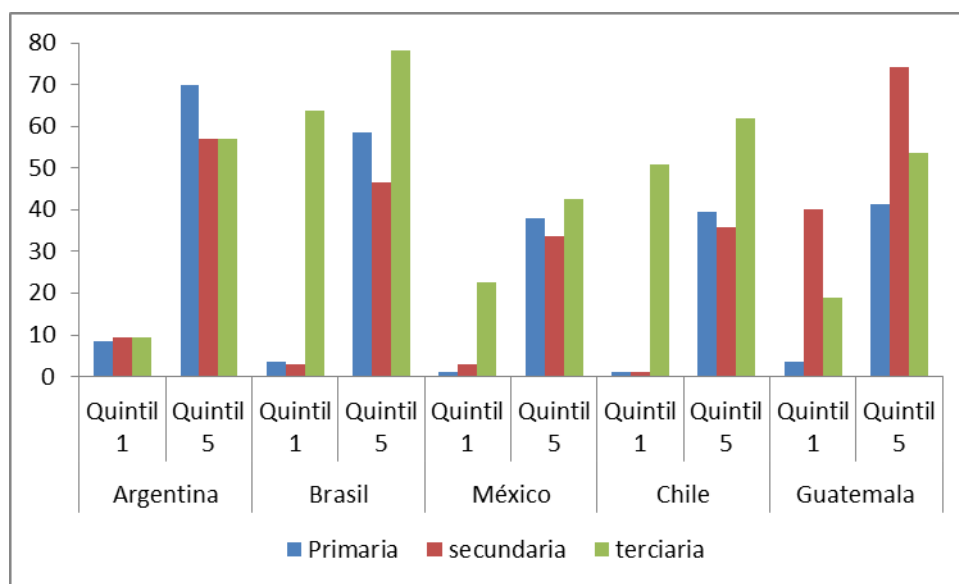


Fuente: elaboración propia en base a UNESCO, Instituto de Estadísticas (UIS)

Observando el porcentaje de matrícula en el sector privado que presentan ambas regiones, América Latina y Europa, se advierten indicadores consistentes. En el

caso de Europa la asistencia de alumnos de nivel primario a instituciones privadas de educación no supera el 10% y solo un poco más de ese porcentaje en el caso de la educación secundaria, mostrando este último indicador una leve tendencia a aumentar. En el caso de América Latina los porcentajes de matrículas privadas son más altos; más de un 20% en educación primaria y más de un 30% en educación secundaria. Ambos indicadores con una tendencia clara al aumento de sus valores.

G.20. Porcentaje de alumnos matriculados en instituciones privadas por quintiles, año 2000



Fuente: elaboración propia en base a los datos obtenidos de la SEDLAC en "educación"

Para analizar la relación entre nivel de ingresos y matrícula en instituciones educativas privadas, conviene introducir el nivel terciario de la educación. Así se puede observar que el quintil I de ingresos en el caso de Brasil y Chile, y en menor medida de México, tienen una significativa matrícula en el sector privado en el nivel terciario de educación y casi nulo en el nivel de educación primaria y secundaria. Algo similar a lo que ocurre con la matrícula privada en el nivel secundario en Guatemala. Con relación al quintil V, se confirma que en ese segmento de la población se encuentran los principales usuarios del sector privado de educación. También el quintil V es el principal usuario del nivel terciario de la educación, incluyendo la pública, con excepción del caso de

Guatemala, con mayor matrícula privada en el nivel secundario de educación y en el caso de Argentina con mayor matrícula privada en el nivel primario.

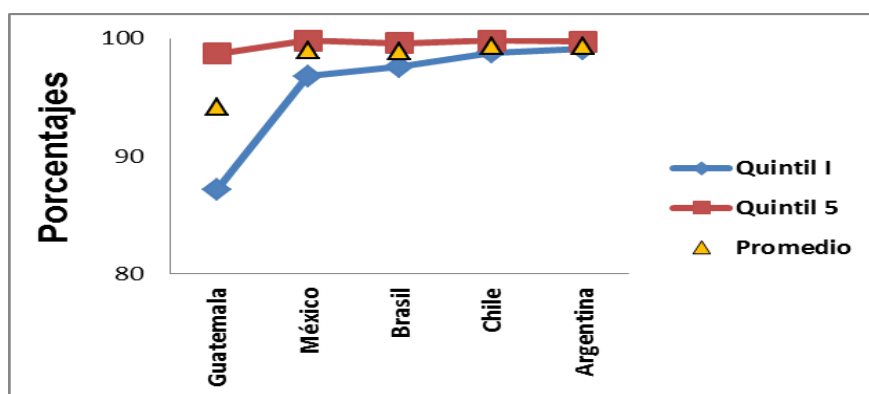
c) Logros y desafíos

En la actualidad pueden considerarse como un importante logro de los sistemas educativos de la región la expansión de la cobertura correspondiente al tramo obligatorio (primaria y baja secundaria), que ha permitido el acceso al sistema a casi la totalidad de la población en edad de escolarización. Sin embargo esta universalización en la asistencia permite poner de manifiesto otro tipo de desigualdades educativas vinculadas con las dificultades para el logro de la progresión oportuna y la conclusión de los ciclos escolares, propiciando que surjan desigualdades educativas a lo largo del trayecto educativo, que generalmente se expresan como retraso escolar.

➤ Asistencia

La asistencia a la escuela de los niños y jóvenes en edad de cursar los distintos niveles de la educación utilizando datos sobre nivel de ingresos permite identificar los grados de igualdad y desigualdad en la distribución de la educación. Otro dato relevante para el análisis es observar el acceso a los distintos tramos del sistema educativo en relación con los niveles de ingreso.

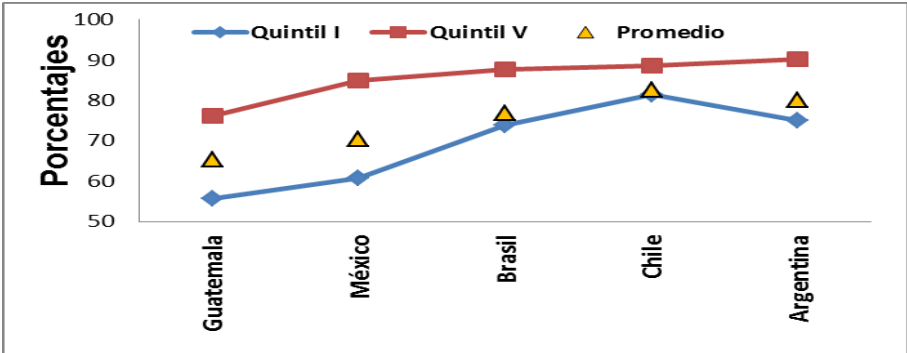
G.21. Asistencia escolar entre niños en edad de cursar primaria



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Estadísticas e Indicadores sociales, "Educación".
Último año disponible

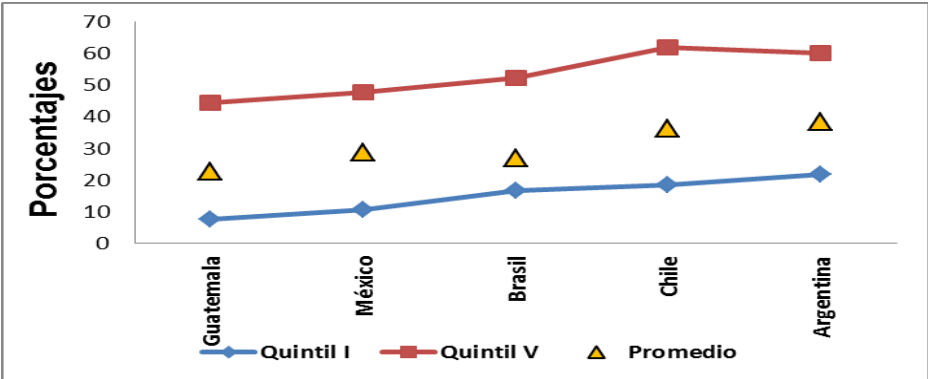
Los indicadores muestran que la asistencia de niños a la educación primaria es prácticamente de carácter universal, con una clara convergencia entre los distintos quintiles de ingreso. Esto demuestra el impacto favorable que tuvieron las políticas de expansión de la oferta educativa para lograr incorporar al sistema educativo a todos los estratos sociales. Sin embargo en el caso de Guatemala la variable ingresos continúa determinando la desigualdad en la asistencia escolar, señalando que aún existen en la región núcleos duros de desigualdad educativa en el nivel de educación primaria.

G.22. Asistencia escolar entre jóvenes que cursan secundaria



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Estadísticas e Indicadores sociales, "Educación".
Último año disponible.

G.23. Asistencia escolar entre jóvenes en edad de cursar terciaria



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, Estadísticas e Indicadores sociales, "Educación".
Último año disponible.

En el caso de la educación secundaria, la asistencia escolar de los jóvenes en edad de cursarla ha crecido significativamente a partir de la década del noventa, momento en el que este nivel se incorpora tramo obligatorio de educación en casi

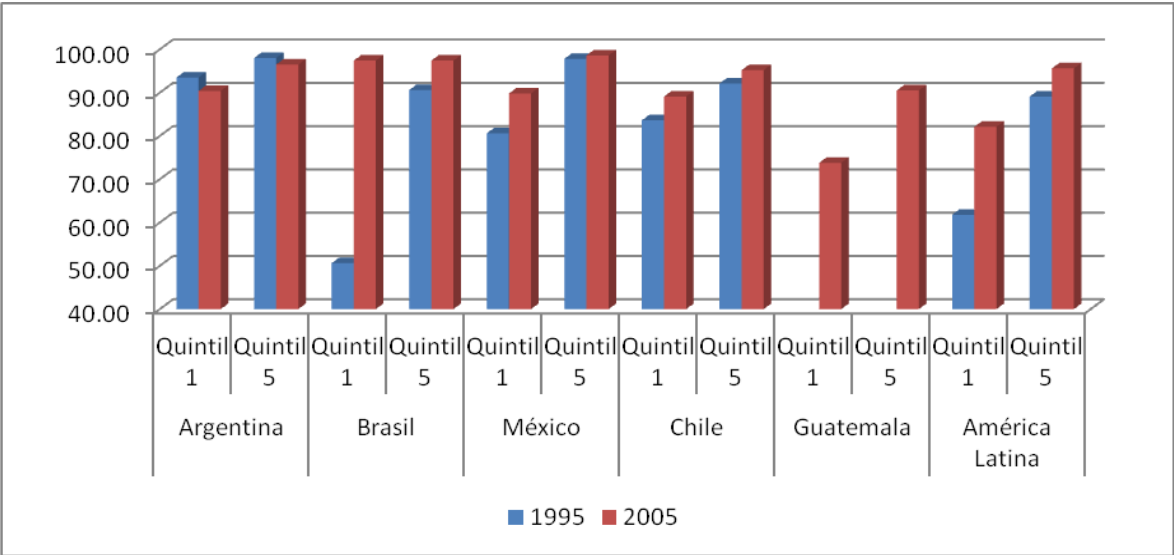
todos los países de la región. Sin embargo, aún cuando existe una marcada tendencia al crecimiento de la asistencia (CEPAL, 2007), no existe, como en el caso de la educación primaria, una convergencia del quintil I y V en ninguno de los países seleccionados. Por el contrario se observa una apreciable diferencia porcentual entre el quintil I y V con respecto a la asistencia escolar de los jóvenes.

La gráfica 23 muestra un resultado muy similar al de la gráfica 22 con respecto al comportamiento de los indicadores. Sin embargo la distancia porcentual entre el quintil I y V se amplía notablemente, demostrando que en el nivel terciario de la educación las desigualdades tienen una mayor magnitud.

➤ *Progresión oportuna*

La progresión oportuna permite conocer si los alumnos asisten al grado que les corresponde normativamente por su edad y muestra la capacidad del sistema para garantizar la adecuada progresión escolar de todos los alumnos.

G.24. Progresión escolar oportuna entre estudiantes de 10 a 14 años

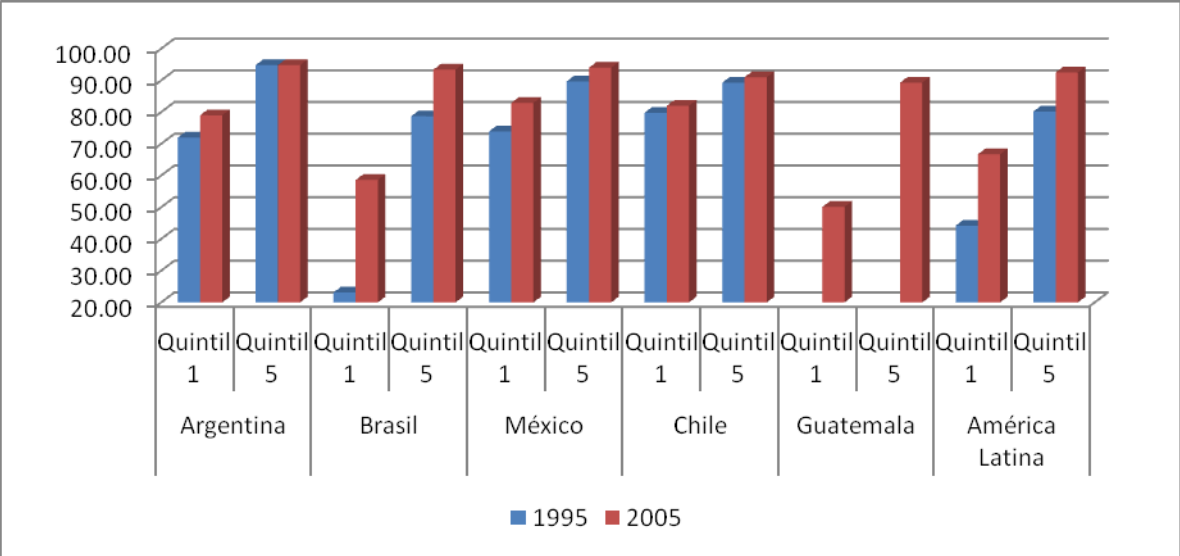


Fuente: Elaboración propia en base a Panorama social de América Latina, 2007

Los resultados de la gráfica 24 muestran el logro de la progresión oportuna de los alumnos en el ciclo de educación primaria. Se observa que, en relación al quintil I, en el año 1995 Argentina tenía una progresión escolar oportuna del 90% y Chile,

al igual que México, llegaban al 80%. Brasil, que en 1995 tiene un porcentaje del 50%, muestra en el 2005, al igual que el resto de los países con excepción de Guatemala (70%), una progresión escolar oportuna cercana al 90% para el quintil I. Con respecto al quintil V en todos los países, menos Guatemala (s/d en 1995), la progresión escolar oportuna es superior al 90% desde 1995.

G.25. Progresión escolar oportuna entre estudiantes de 15 a 19 años



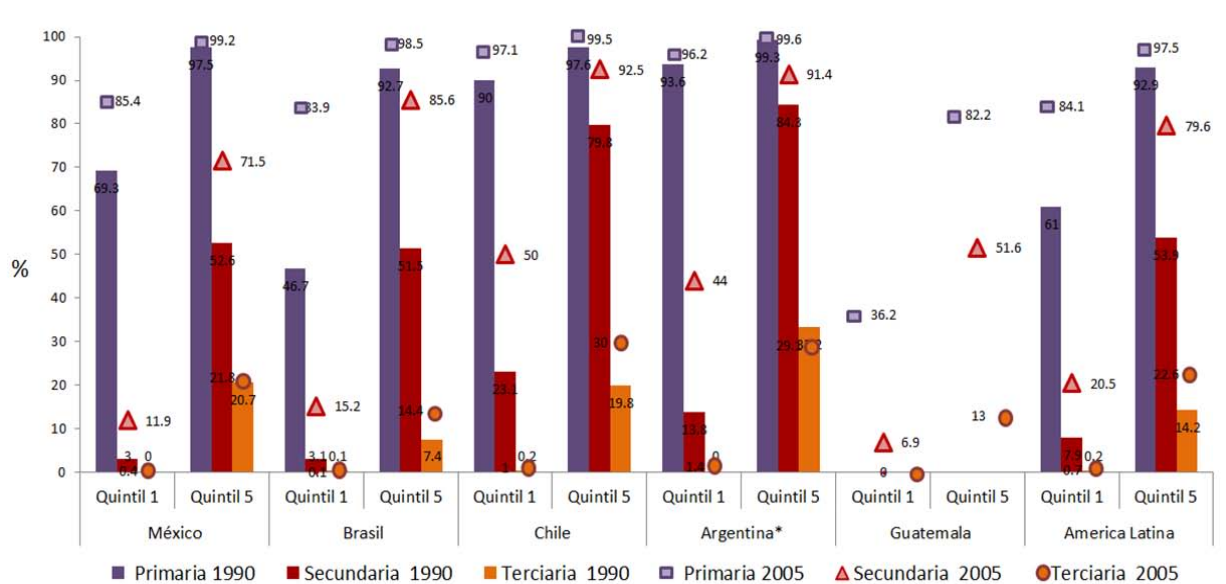
Fuente: Elaboración propia en base a Panorama social de América Latina, 2007

En la gráfica 25, referida a estudiantes de 15 a 19 años, muestra la progresión escolar oportuna dentro del ciclo escolar correspondiente a la baja secundaria. Se puede observar que en ambos quintiles (I y II) los porcentajes son menores que en la gráfica 24 (ciclo de educación primaria). En el caso de Brasil, aún cuando muestra un crecimiento significativo de las tasas de progresión oportuna para el quintil I entre 1995 y 2005, en este último año la tasa para ese quintil aún era inferior al 60%. En los demás países, aunque en menor proporción que en el caso de Brasil, todavía en el 2005 existía una visible desigualdad de la progresión oportuna entre el quintil I y el quintil V.

➤ *Conclusión de los ciclos educativos*

Junto con los indicadores de asistencia y progresión oportuna, los datos sobre la conclusión de los ciclos educativos permiten detectar algunas formas de desigualdad que aún persisten en el sistema educativo.

G.26. Conclusión de los ciclos educativos por quintiles de ingreso 1990 y 2005



Fuente: Elaboración propia en base a Panorama social de América Latina, 2007

Los datos de la gráfica 26 muestran un significativo aumento en la conclusión del ciclo primario para el quintil I. En el año 2005 este quintil había alcanzado tasas muy próximas a las del quintil V. Estos resultados no se producen en relación a la conclusión del ciclo secundario y menos aún para el ciclo terciario. Se observa que los porcentaje de conclusión que se registran en el año 2005 llegan solo al 12% y 15% para México y Brasil, respectivamente, y al 50% y el 44% en el caso de Chile y Argentina. Por otra parte los resultados muestran porcentajes prácticamente nulos de conclusión del ciclo terciario para el quintil I. En el año 2005 la tasa más alta para quintil 1 es del 1.4%, que corresponde a Argentina.

➤ *Retraso*

El retraso (o atraso) escolar es un indicador que toma en cuenta la repetición de los años escolares por parte de los alumnos, y es también una expresión más de las desigualdades educativas por el alto porcentaje de incidencia que tiene en los estratos sociales de bajos ingresos, cuestionando la eficiencia interna del sistema.

G.27. Porcentaje de población en edad escolar según condición de ingresos en retraso escolar

País	Año	Estudiantes entre 10 y 14 años			Estudiantes entre 15 y 19 años		
		Retraso de tres o más años					
		total	Quintil de ingresos per cápita		total	Quintil de ingresos per cápita	
	Quintil 1	Quintil V		Quintil 1	Quintil V		
Argentina	1997	3.4	6	0.8	14.7	29.5	3.9
	2005	4.7	5.9	3.7	7.3	13.9	4
Brasil	1990	33.5	59.3	7.3	52	83.6	23.9
	2005	11.5	21.6	2.1	25.3	49.8	6.2
Chile	1990	8.2	13.2	3	11.6	19.1	4
	2005	2.8	5.2	0.9	6.7	10.7	2.5
Guatemala	2004	16.8	28.5	5	29.7	58.8	12.2
México	1996	9.2	19.8	1.4	17	30.4	9
	2005	4.1	8.6	0.6	8.8	14.2	4.3

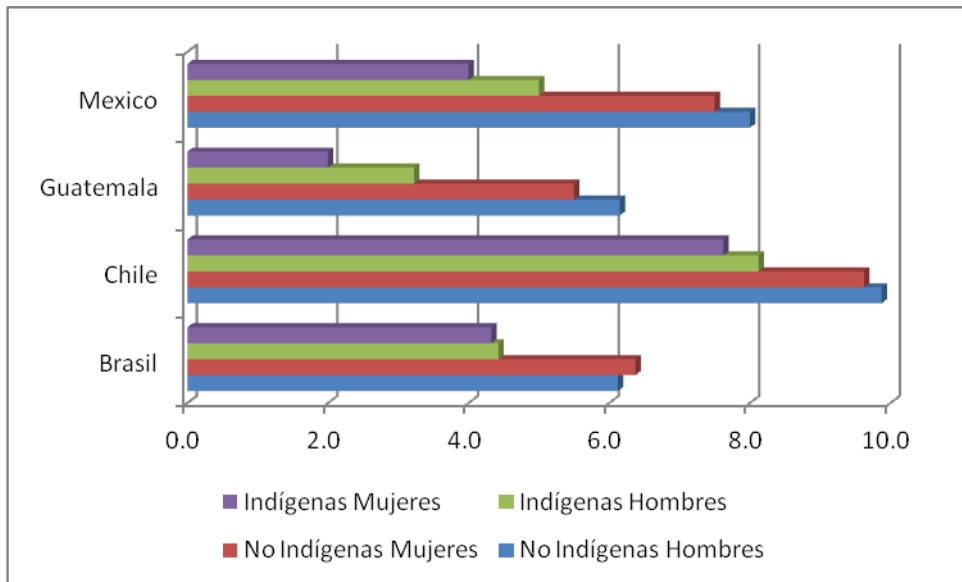
Elaboración propia en base a Panorama social de América Latina, 2007

El análisis de este indicador no solo demuestra las marcadas diferencias en las tasas de retraso entre el quintil I y V. También permite observar la acumulación de las desigualdades. Los porcentajes de retraso en los alumnos de 15 y 19 años es significativamente más alto que el de alumnos de 10 a 14 años. Estas cifras dan cuenta de experiencias educativas signadas por el fracaso que interrumpen la trayectoria oportuna y que se acumulan a las iniciales desigualdades de los primeros años de escolarización, configurando en los estudiantes de 15 a 19 años una trayectoria de acumulación de fracasos previos.

d) Género y etnia

Si bien en los indicadores de asistencia, progresión, conclusión y retraso escolar, la diferencia entre hombres y mujeres no aparecen como un dato relevante, no ocurre lo mismo si se analiza la escolaridad por condición de etnia.

G.28. Años de educación promedio por condición de indigenismo



A modo de conclusión

A través del análisis presentado se puede observar que durante el período considerado se han obtenido significativos avances en el campo educativo, con una considerable expansión en la cobertura del sistema educativo que permitió el acceso y asistencia universal en el nivel primario de la educación, así como un considerable aumento en los años de escolaridad de la población y en la disminución del analfabetismo; todos ellos indicadores que permiten comprobar un avance hacia la igualdad de la educación.

Sin embargo aún existen desigualdades educativas asociadas a los distintos estratos socioeconómicos, pero también vinculadas con la estructura del propio

sistema educativo, ambos en una estrecha relación con las condiciones de desarrollo económico y social de los propios países.

Las economías de la región con diferencias significativas según su grado de desarrollo, han realizado un significativo esfuerzo y elevado el gasto público en educación para todos los niveles educativos y como porcentaje del producto interno bruto, así como en los gastos por alumnos. No obstante lo anterior, las brechas en los esfuerzos económicos realizados respecto a las economías más desarrolladas de Europa es significativa. Desde los años cincuenta las diferencias en el nivel de desarrollo se hacen notorias, y particularmente durante la década perdida de los años ochenta estas brechas se profundizan. Aun con un mismo esfuerzo de gasto en educación en relación al PIB, dadas las diferencias de magnitud en el PIB per cápita los niveles de gasto por alumno son muy considerables, y en general los países de la región hacen un menor esfuerzo que los desarrollados con este fin, el cual es también muy diferente entre las economías de la región. La parcial privatización de segmentos educativos, es relevante en algunos países de la región, y en promedio es muy superior a la de las economías europeas. No obstante la mayor presencia privada no pareciera significar diferencias respecto a los diversos indicadores de resultados. Los sectores más pobres y en particular los indígenas mantienen altos niveles de desigualdad, aunque tienden a disminuir a lo largo del tiempo, y con el mayor nivel de desarrollo. Las sociedades más desarrolladas son en general menos desiguales en relación al sistema educativo.

CONCLUSIONES

La configuración que actualmente presentan los sistemas educativos de los distintos países de la región es el resultado del proceso sociohistórico de conformación de los mismos y de los efectos que sobre ellos tuvieron la aplicación de diversas políticas educativas. Las respectivas etapas por las que atravesaron, surgimiento, consolidación, expansión, segmentación, estuvieron generalmente en correspondencia con distintos momentos del desarrollo económico de los países.

Este trabajo de tesis buscó demostrar cómo la desigualdad de oportunidades educativas que aún se presentan dentro de la región, puede en parte explicarse por la actual configuración del sistema educativo. Algunos aspectos centrales de la actual configuración del sistema (masificación, segmentación) son el resultado de las políticas implementadas en los últimos cincuenta años. Estas políticas corresponden al período desarrollista (1960-1980), cuando las aspiraciones del acceso universal alcanzan su más clara expresión en la formulación de las políticas de expansión del sistema educativo, especialmente en sus niveles básicos, y al período neoliberal (1990-2010) que implicó la formulación de políticas educativas que alentaron la participación de la iniciativa privada en el sector, al tiempo que se implementaba un proceso de descentralización del sistema educativo nacional.

En el primer caso, el desarrollismo, el objetivo de las políticas estuvo orientado al logro la cobertura total de la demanda de educación primaria de la población, cumpliendo así con el principio de la *igualdad de acceso* a la educación. En el segundo, comprende el proceso de reestructuración del Estado, que implica reducir el gasto social y elevar la eficiencia productiva, al mismo tiempo que se

impulsan mecanismos que privilegian las lógicas del libre mercado, en el tránsito hacia una sociedad mundial globalizada. La implementación de estrategias orientadas en este sentido generó, en los países de la región, un severo proceso de empobrecimiento en amplios sectores de la sociedad y un aumento significativo en la desigualdad económica. Desde la perspectiva del análisis de la igualdad de oportunidades educativas se observa la implementación de varios programas compensatorios, especialmente dirigidos a los alumnos que proceden de los sectores de menores ingresos de la sociedad.

Ante la persistencia de los bajos logros educativos resulta necesario entender cómo se expresa la igualdad de oportunidades dentro del sistema educativo. La comprensión del concepto igualdad de oportunidades implica diferentes dimensiones y niveles de análisis e incorpora la discusión acerca de la educación entendida como un bien público. Desde esta perspectiva se plantean severos cuestionamientos al sistema educativo debido a la persistencia de severas inequidades en los países de la región, pero también desde la dimensión de los contenidos que se imparten en la escuela abre el debate acerca de la pertinencia de una educación homogénea, con sus ventajas y limitaciones, con un currículum igual para todos, independientemente de la diversidad cultural y social de la población que atiende. Pero también se incorpora al debate sobre la igualdad, la constitución de una sociedad de individuos con derechos y deberes garantizados por el Estado, estableciendo una relación con el ciudadano-Estado, mediada por instituciones, como es el caso del sistema de educación.

Sin bien las tasas de escolarización muestran que hoy el acceso a la educación primaria está generalizado en la región, el aumento de la cobertura tuvo como resultado el retraso escolar y la deserción, fenómeno que afecta básicamente a los alumnos que proceden de los sectores de bajos ingresos, y pone de manifiesto que los ahora incluidos en la escuela pasen a ser los excluidos del conocimiento; haciendo que los mecanismos de selección y exclusión que antes operaban desde fuera de la escuela, seleccionando a quienes ingresaban y quienes no, hoy se

producen dentro de las instituciones escolares, marcando diferencias en el logro de los aprendizajes.

Desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades se puede observar, coincidiendo con otros autores, que el proceso de expansión propició una *inclusión excluyente* que se ha transformado con el transcurso del tiempo en uno de los núcleos duros de la desigualdad educativa presente, (esta desigualdad es funcional con algún tipo específico de desarrollo o especialización productiva) en mayor o menor medida en todos los sistemas educativos de los países de la región.

Las reformas educativas emprendidas en los años noventa implicaron un proceso de descentralización de los sistemas educativos. Este proceso siguió la misma lógica que utilizó el neoliberalismo para determinar la necesidad de la reforma y achicamiento del Estado y significaron fuertes cuestionamientos orientados específicamente hacia la gestión centralizada del sistema nacional de educación y a las deficiencias financieras que se produjeron con la ampliación de la oferta educativa que contribuyeron al déficit de calidad y al bajo desempeño, en un contexto de crisis fiscal y bajo nivel de desarrollo social.

Desde la perspectiva neoliberal se identificaron como las causas de estos problemas al rol predominante del Estado como distribuidor y proveedor de educación y al mal uso de los escasos recursos destinados a financiar la enseñanza. Por otro lado la propuesta neoliberal señaló a la estructura burocrática, propia de un sistema centralizado, y a los sindicatos magisteriales, que en general habían adquirido un carácter corporativo, como los actores privilegiados por el Estado desarrollista y por lo tanto portadores de intereses tradicionales.

Estas nuevas políticas de descentralización educativa se inscribieron dentro del objetivo de achicamiento del Estado, que tendría que dejar de ser el proveedor directo de educación y se consideró que la operación autónoma del mercado permitiría una distribución y producción más eficiente, tanto en términos de costos

como de pertinencia de los resultados educativos. Como consecuencia de la aplicación de los criterios propios de esta perspectiva se derivó un marcado proceso de privatización de la educación, generando una fuerte segmentación del sistema y una mayor desigualdad educativa, en interacción causal con la desigualdad social. Ante la manifestación inequívoca de estas desigualdades se implementó, como una alternativa de política educativa, la aplicación de programas compensatorios.

Actualmente los datos de distribución de la educación en la región muestran que aumentó significativamente el promedio de escolaridad de la población mayor de 15 años, sin lugar a dudas un importante avance general hacia la igualdad educativa. Sin embargo todavía más de la mitad de la población se encuentra en situación de rezago educativo al no haber concluido el ciclo de educación básica establecido en los distintos países. En general quienes tienen niveles equiparables al rezago educativo forman parte de los sectores de menores ingresos, siendo paradójicamente este sector de la población el que más invierte en su propia educación en relación a su ingreso. Así mismo todos los indicadores de desigualdad internos al sistema, asistencia, progresión oportuna, conclusión de los ciclos educativos y retraso escolar, también se expresan notoriamente en los sectores de menores ingresos. Frente a esta situación se hace necesario entender cómo la institución escolar construye la desigualdad educativa y la urgencia de replantear la posibilidad de construir una escuela más justa.

Es necesario reconocer que el aumento del promedio de escolaridad de la población es más el resultado de las políticas de expansión que tuvieron un fuerte impacto en las décadas del sesenta y setenta, que el efecto de las políticas compensatorias, específicamente orientadas a abatir la desigualdad educativa.

No es posible alcanzar la equidad distributiva en términos dinámicos mediante la exclusiva implementación de políticas orientadas a la igualdad de oportunidades en la educación. Es necesaria la implementación de políticas transversales orientadas a la equidad (CEPAL 2010) donde la política educativa y en particular

la educación pública ofrecida al conjunto de la sociedad en condiciones de equidad, puede constituirse en un instrumento de transformación articulado y complementario de otras políticas sociales.

Una escuela pública justa debe ser el resultado interactuante de una política pública de equidad. Una sociedad crecientemente injusta, basada en objetivos de eficiencia asignativa, no puede consolidar una escuela pública justa orientada en forma selectiva o exclusiva a los sectores marginales de la sociedad. Aun cuando el sistema educativo no puede resolver por sí mismo la inequidad social, puede contribuir, como lo ha realizado en algunos períodos de la historia latinoamericana, si es complementada con otro conjunto de políticas orientadas a la equidad, y tiene por objetivo la inclusión y no solo la mejora en los conocimientos de menor costo posible. La segmentación de la demanda, e incluso las políticas focalizadas, tal cual se han implementado en la región, no han contribuido a la igualdad en los resultados.

La desigualdad en los resultados educativos no sólo se expresa en una menor escolaridad, sino en la desigualdad en los conocimientos y capacidades sociales adquiridas en el sistema educativo. Junto a la mejora en los grados de escolaridad se han incrementado significativamente los requerimientos mínimos para la inserción laboral y social y la frontera internacional de conocimientos y capacidades compatibles con las nuevas formas de producción y consumo. Los logros de escolaridad básica son relevantes pero insuficientes respecto a los nuevos parámetros requeridos para la inclusión social y la obtención de un nivel de bienestar satisfactorio.

Los sistemas educativos que fueron funcionales con las primeras etapas del desarrollo económico y social latinoamericano, arrastran en la actualidad múltiples debilidades y enfrentan nuevos desafíos que la lógica de la eficiencia neoliberal no ha podido resolver y se han incrementado.

El acceso universal segmentado ha generado más desigualdades que no contribuyeron a la movilidad y mejora social que se esperaba que la educación hiciera posible. El resultado ha sido sociedades con mayor escolaridad pero con más desigual social y pobreza, junto a amplios sectores marginados del desarrollo económico. El sistema educativo debe configurarse con el objeto de producir igualdad de oportunidades y resultados, y complementarse con políticas públicas para el desarrollo inclusivo.

BIBLIOGRAFÍA

Amóros, Celia (1997) *Tiempos de feminismo. Sobre feminismo, proyecto ilustrado y posmodernidad*. Madrid, Cátedra

Apple, Michel (1990) “Las políticas del sentido común: escolarización, populismo y nueva derecha”. En revista *Cero en conducta*, año 5, No. 20.

Archer, Margaret (1981) “Los sistemas de educación”. En *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Vol. XXXIII, No. 2. pp 285-310

Archer, Margaret (1984) “Proceso sin sistema”, en *Perfiles Educativos*, Núm. 7, pp. 41-56

Attali, Jacques (2000) *Fraternidades: una nueva utopía*, Barcelona, Paidós

Babini, Ana (1991) *Sociología de la educación*, Buenos Aires, El Ateneo

Baudelot Ch, y Establet R. (1998). *El nivel educativo sube*. Madrid, Ediciones Morata.

Bernstein, Basil (1989), *Clase, códigos y control*, Vol. 1, España, Akal

Bértola, Luis y José Antonio Ocampo (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. México, Fondo de Cultura Económica

Blanco, Rosa (2006). “La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy”. En *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, Vol. 04, No.03, pp.1-15.

Bobbio, Norberto (1993) *Igualdad y libertad*, Barcelona, Paidós

Bolívar, Antonio (2012). “Justicia social y equidad escolar: Una revisión actual”. En *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, Vol.01, No.01, pp.9-45.

Bolívar, Antonio y Lourdes López (2009). “Las grandes cifras del fracaso y los riesgos de exclusión educativa”. En *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, Vol. 13, No. 03, pp. 51-78.

Boudon, Raymond (1983). *La desigualdad de oportunidades. La movilidad social en las sociedades industriales*, Editorial Laia, España: Barcelona.

- Boudon, Raymond y Janina Lagneau (1980) "La desigualdad de oportunidades de educación en Europa occidental". En Revista *Perspectivas*, Vol. X, No.2.
- Bourdieu, P. y J. Passeron (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona, Laia.
- Bourdieu, Pierre (1986). "La escuela como fuerza conservadora: desigualdades escolares y culturales". En Patricia de Leonardo, (comp.), *La nueva sociología de la educación*, México, Ediciones del Caballito, SEP.
- Bourdieu, Pierre (1998). *Capital cultural, escuela y espacio social*, México, Siglo XXI.
- Brígido, Ana (2006) *Sociología de la educación*. Córdoba, Editorial Brujas
- Brunner, José (2000) "Globalización y el futuro de la educación: tendencias, desafíos, estrategias" *Seminario sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, UNESCO, pp. 26-27
- Brunner, José (2006), *Diversificación y diferenciación de la educación superior en Chile en un marco internacional comparado*, Santiago de Chile, Observatorio del Empleo de Graduados de la Educación Superior
- Brunner, José (2008). *Sociología crítica y políticas públicas: A propósito de algunos textos de Bourdieu*. Texto preparado para el Seminario Internacional: Vigencia y Urgencia del Pensamiento de Pierre Bourdieu, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales, pp.1-14.
- Caballero, José (2006). "La Teoría de la Justicia de John Rawls". En *Ibero Forum*, No. II, año I, Voces y Contextos, Otoño.
- Cantón, Octavio (2001). "Igualdad, necesidades y derechos". En *Bien Común y Gobierno*, No. 74, Año 07, pp. 19-28.
- Carretero, Ángel (2006) "Jürgen Habermas y la Primera Teoría Crítica: Encuentros y Desencuentros". En *Cinta de Moebio*, Vol. 27, pp. 230-247.
- Casassus, Juan (1999). "Descentralización de la Gestión a las Escuelas y Calidad de la Educación: ¿Mitos o Realidades?" En revista *Propuesta Educativa*, No. 21.
- Casassus, Juan (2003) *La escuela y la (des)igualdad*, Santiago, LOM Ediciones
- Castells, Manuel (1994) *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. México, Siglo XXI
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, Chile, Naciones Unidas
- CEPAL (2007) *Panorama social de América Latina*, Chile, Naciones Unidas

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Chile, Naciones Unidas

Connell, R. W. (1993). *Escuelas y justicia social*, Madrid, Morata.

Coombs B. (1985). *La crisis mundial de la educación*, Santillana, Madrid.

Coraggio, José (1995). *Desarrollo humano, economía popular y educación*, Aique-Rei, Buenos Aires.

Coraggio, José Luis y Rosa María Torres (1999). *La educación según el Banco Mundial, un análisis de sus propuestas y métodos*. Miño y Dávila Editores, Madrid.

Cueto, Santiago (2006). *Desarrollo de políticas educativas basadas en evidencias y uso de la información empírica por tomadores de decisiones*. En RINACE, Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio Educativo, Vol. 4, No. 1.

Donoso, Sebastián y Ernesto Schiefelbein (2007). *Análisis de los Modelos Explicativos de Retención de Estudiantes en la Universidad: Una visión desde la desigualdad social*. En Estudios Pedagógicos XXXIII, N° 1, pp. 7-27.

Dubet, Francois (2005) *La escuela de las oportunidades ¿Qué es una escuela justa?*, Barcelona, Gedisa

Dubet, Francois (2010) *Crisis de la transición y declive de la institución*. En *Política y sociedad*, Vol. 47 No 2. pp. 15-25

Dubet, Francois (2011) *Repensar la justicia social, contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI

Escudero, Juan (2005). "Fracaso escolar, exclusión social: ¿De qué se excluye y cómo?" En *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, Vol. 09, No. 01, Universidad de Granada: España, pp. 1-24.

Escudero, Juan (2009). "Fracaso escolar y exclusión educativa". En *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, Vol.13, No. 03, Universidad de Granada: España, pp. 3-9.

Fachelli, Sandra, Néstor López y Florencia Sourrouille (2012). *Desigualdad y diversidad en América Latina: hacia un análisis tipológico comparado*. Buenos Aires, UNESCO.

Falus, Lucila y Mariela Goldberg (2010). *Recursos, instalaciones y servicios básicos en las escuelas primarias de América Latina: Otra forma que asume la desigualdad educativa*. En Cuaderno No 7, SITEAL.

Fierro, Cecilia (2006). "Búsqueda de la Equidad Educativa". En *Conferencia Internacional OCDE/MÉXICO; Modelos emergentes de aprendizaje e innovación*, Documento No. 14, México. Pp. 1-33.

Floyd, J. y A Halsey (1959) *Social class and educational opportunity*, London, Heinemann.

Fraser, Nancy (1996). "Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género". En Rita María Radl Philipp, (Editora), *Mujeres e institución universitaria en Occidente: Conocimiento, investigación y roles de género*, España: Universidad de Santiago de Compostela.

Friedman, Milton y Rose (1982). *Libertad de elegir*, Ediciones Grijalbo, Barcelona.

Garzón Valdés, Ernesto (1993) "¿Es éticamente justificable el paternalismo jurídico?", En *Derecho, ética y política*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Gimeno Sacristán, José (2001). *La enseñanza y educación públicas. Los retos de responder a la obligación de igualdad, respetar la diversidad y ofrecer calidad*. En José Gimeno Sacristán (coord.) Los retos de la enseñanza pública, Akal, Madrid

Giroux, H y Ramón Flecha (1994) *Igualdad educativa y diferencia cultural*, El Roure Editorial, España: Barcelona.

Gómez, Hernando (Dir.) (1998). *Educación: La agenda del Siglo XXI, Hacia un desarrollo humano*. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

González, P. (2006). La educación superior: ¿ un bien público? En *Universidades*, No 32, pp. 23-26.

Habermas, Jurgen (1988) *Modernidad vs posmodernidad*, Madrid, Alianza

INEE (2012). *Panorama Educativo de México 2011: Indicadores del Sistema Educativo Nacional, Educación Básica y Media Superior*. México, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

Instituto de Estadística de la UNESCO (2005). *Compendio mundial de la educación 2005, Comparación de las estadísticas de educación en el mundo*. Montreal, UNESCO.

Jiménez, Magdalena, Julián J. Luengo y José Taberner (2009). *Exclusión social y exclusión educativa como fracasos. Conceptos y líneas para su comprensión e investigación*. En *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, Vol. 13, No. 03, Universidad de Granada: España, pp. 11-49.

Judengloben, Mirta, María Arrieta y Julián Falcone (2003). *Brechas educativas y sociales: Un problema viejo y vigente*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Argentina, pp. 1-26.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (1999), *Bienes Públicos mundiales. Cooperación internacional en el siglo XXI*, Nueva York, PNUD

Knut, Walter (2000). *La educación en Centroamérica: reflexiones en torno a sus problemas y su potencial*. Documento de trabajo, No. 10, Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.

Latapí, Pablo (2009) “El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, No 40, Vol. XIV.

Londoño, Juan (1998). “Educación, desigualdad y crecimiento en América Latina: una nota empírica”. En PNUD, *Educación. La agenda del Siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*. Bogotá, Talleres del Tercer Mundo Editores. pp. 255-258.

López, Néstor y Florencia Sourrouille (Comp.) (2011). *Acceso, eficiencia y desempeño de los alumnos de las escuelas primarias: entre la asistencia y la calidad*. En *Debate SITEAL*, No.08.

López-Calva, Luis y Nora Lustig (2011). *La disminución de la desigualdad en la América Latina: ¿Un decenio de progreso?* Fondo de Cultura Económica, México

Luhmann, Niklas y K. Schorr (1993) *El sistema educativo. Problemas de reflexión*, Guadalajara, Univ Guadalajara/UIA/ITESO

Marchesi, Álvaro y Margarita Poggi (Coords.) (2010). Presente y futuro de la educación iberoamericana. En *Pensamiento Iberoamericano*, No 7 pp. 3-25

Martínez, Felipe (2010). “Los indicadores como herramientas para la evaluación de la calidad de los sistemas educativos”. En revista *Sinéctica*, No.35 pp. 1-17

Meyer, John y Francisco Ramírez (2009). *La educación en la sociedad mundial: Teoría institucional y agenda de investigación de los sistemas educativos contemporáneos*. Barcelona, Octaedro/ICE-UB.

Moniec, Susana y Beatriz Curtino (2012). “Importancia que le asignan las familias en condiciones de pobreza a la educación”. En *VII Jornada de Sociología de la UNLP “Argentina en el escenario Latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales”* La Plata, UNLP.

Montenegro, Cintia y María Palumbo (2010). “Proyectos de Ley de Educación para la CABA: continuidades y rupturas del discurso neoliberal en el sistema educativo”. En *Propuesta Educativa*, No. 34, pp.105-114

Muñoz Izquierdo, Carlos (1979). "El síndrome del atraso escolar y el abandono del sistema educativo". En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. Vol. IX, No. 3.

Muñoz Izquierdo, Carlos (1996). *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas, investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. Fondo de Cultura Económica, México.

Muñoz Izquierdo, Carlos (2004) *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe*, México, Universidad Iberoamericana

Muñoz Izquierdo, Carlos (2009). "Construcción del conocimiento sobre la etiología del rezago educativo y sus implicaciones para la orientación de las políticas públicas: la experiencia de México". En REICE, Vol. 07, No.04, pp.28-45.

Navarro, Juan (2006). "Dos clases de Políticas Educativas: La Política de las Políticas Públicas". En *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe*, PREAL, No. 36, pp. 1-24.

Nieto, Dulce (2009) *Implementación de políticas educativas: México, Análisis de las políticas para maestros de educación básica en México*. OCDE, Proyecto de Cooperación entre México y la OCDE para la Mejora de la Calidad de las Escuelas en México 2008-2010.

Olivé, León (1999) *Multiculturalismo y pluralismo*, México, Paidós.

OCDE (2009). *La creación de entornos eficaces y aprendizaje- Síntesis de los primeros resultados*. OCDE, Informe TALIS.

OCDE (2010) *Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México. Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México*. OCDE, Resúmenes Ejecutivos, pp.13.

OCDE (2012). *Getting It Right: Una agenda estratégica para las reformas en México*. OCDE Publishing, París

OPECH (2013). *Mejoramiento de la Calidad de la Educación: (mucho) más allá de las pruebas estandarizadas*. OPECH, Observatorio Chileno de Políticas Educativas, Documento de trabajo No.04.

OPECH (2013). *Sistemas de Medición de la Calidad de la Educación*. OPECH, Observatorio Chileno de Políticas Educativas, Documento de trabajo No.01.

ORELAC (2003). *Panorama Educativo de las Américas*. ORELAC, Cumbre de Las Américas, Proyecto Regional de Indicadores Educativos, PRIE.

Orozco, Juan; Alfredo Olaya y Vivian Villate (2009). “¿Calidad de la Educación o Educación de Calidad? Una preocupación más allá del mercado”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, No.51, pp.161-181.

Ossenbach, Gabriela (1993). *Estado y Educación en América Latina a partir de su independencia (siglos XIX y XX)*. En *Revista Iberoamericana de Educación*, No.01

Pereyra, Ana (2008). “La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs la educación privada”. En *Perfiles Educativos*, Vol. XXX, No. 120, pp.132-146.

Pereyra, Miguel A. et al. (comp.) (1996). *Globalización y descentralización de los sistemas educativos: fundamentos para un nuevo programa de la educación comparada*. Ediciones Pomares-Corredor, Barcelona

Perrenoud, Philippe (2004). *Diez Nuevas Competencias para Enseñar*. México, SEP/Centro de Maestros.

Picavet, Emmanuel (2001). *Teoría de la Justicia de John Rawls*. México, Fondo de Cultura Económica.

Piketty, Thomas (2014). *El capital en el siglo XXI*. México, Fondo de Cultura Económica,

Pineau, Pablo (2003) “La vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser: los avatares de la educación técnica entre 1955-1983”, en Adriana Puiggrós (coord.) *Dictaduras y utopías en la historia reciente de la educación argentina*, Buenos Aires, Editorial Galerna.

Pineau, Pablo, et al (2006) *El principio del fin. Políticas y memorias de la educación en la última dictadura 1976-1983*. Buenos Aires, Editorial Colihue

Plancarte, Patricia (2010). “El índice de inclusión como herramienta para la mejora escolar”. En *Revista Iberoamericana de Educación*, No.54, pp.145-166.

PNUD (1998) *Educación: la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*, Bogotá, Talleres del Tercer Mundo

PNUD (2010). *Aportes para el desarrollo humano en Argentina 2010: Desarrollo humano, inclusión y calidad educativa*. Buenos Aires, Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo.

Poggi, Margarita (2010) “Una radiografía de los sistemas educativos de América Latina. Desafíos para las políticas educativas”. En *Revista Pensamiento Latinoamericano* No 7 pp. 3-25

- Popkewitz, T.S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Editorial Morata, Madrid: España
- Posner, Charles (2004). "Enseñanza Efectiva: Una revisión de la bibliografía más reciente en los países europeos y anglosajones". En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 09, No. 21, pp. 277-318.
- Pulido, Orlando (2008). *Las desigualdades educativas en América Latina: Síntesis preliminar de los estudios nacionales*. En Foro Latinoamericano de Políticas Educativas FLAPE.
- Rama, Germán (1994). *Educación y Cambios en la Estructura Social de América Latina*. En Boletín 35, Proyecto Principal de Educación, diciembre, pp.9-21.
- Rama, Germán (1995). *La educación y los cambios en la estructura social de América Latina*. En Reyna, José Luis (comp.) *América Latina a fines de siglo*, Fondo de Cultura Económica, México: México.
- Ratinoff, Luis (1994) "La crisis de la educación: el papel de las retóricas y el papel de las reformas". En: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXIV, 3º y 4º trimestre.
- Rawls, John (1997). *Teoría de la justicia*, FCE, México: México.
- Reimers, Fernando (2000). "¿Pueden aprender los hijos de los pobres en las escuelas de América Latina?". En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. V, No. 9,
- Reimers, Fernando (2000). *Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI*. En *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XXX, No. 2, Centro de Estudios Educativos, México: México.
- Reimers, Fernando (2003). *La buena enseñanza y el éxito escolar de los estudiantes en América Latina*. En *Revista Iberoamericana de Educación*, No. 31, Organización de Estados Iberoamericanos
- Reygadas, Luis (2008). "La Apropiación: destejendo las redes de la desigualdad" En *Pensamiento Crítico/ Pensamiento Utópico*, No. 167.
- Ribotta, Silvina (2010). *Sobre la propuesta de igualdad en Norberto Bobbio*. Proyecto Consolider-Ingenio "El tiempo de los derechos", No. 14.
- Rivero, José (2000). "Reforma y Desigualdad Educativa en América Latina". En *Revista Iberoamericana de Educación*, No.23, pp.103-133.
- Rodríguez Gómez, Roberto (1998). *Educación superior y desigualdad social*. En *Revista mexicana de investigación educativa*, Vol. III No. 5, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, México: México.

Rodríguez Gómez, Roberto (2013) *Entrevista al Dr. Roberto Rodríguez: Análisis de la reforma constitucional en materia de educación*. En Perfiles Educativos, Vol. XXXV, No. 141, pp.188-193.

Rodríguez, Ana, et al (2007) *Escuelas unidocentes y multigrado a escala nacional en Centroamérica, Estudio Guatemalteco* Universidad Nacional de Costa Rica

Román, Marcela (2009). *Abandono y deserción escolar: duras evidencias de la incapacidad de retención de los sistemas y de su porfiada inequidad*. En REICE - Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, Vol. 07, No.04, pp.4-356.

Roncal, Federico y Francisco Cabrera (2001). "Historia de la Educación en Guatemala". En *Módulo Educativo Pedagogía y Educación Popular*, Guatemala, Colectivo Paulo Freire/EDUMATA/PRODESSA.

Rousseau, Juan (1999). *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad*. Editorial El Aleph.

Schmelkes, Sylvia (1997). *La calidad de la educación primaria, un estudio de caso*. Fondo de Cultura Económica, México: México.

Sémblér, Camilo (2006). *Estratificación social y clases sociales: Una revisión analítica de los sectores medios*. En CEPAL, Series Políticas Sociales, No. 125.

Sen, Amartya (1995). *¿Igualdad de qué?* En John Rawls et al *Libertad, igualdad y derechos*. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral, Barcelona, Planeta, pp.136-156.

Sen, Amartya (1996) *Nuevo examen a la desigualdad*

Sen, Amartya (2000a). "La razón antes que la identidad". En *Letras Libres*, pp.14-18.

Sen, Amartya (2000b). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Buenos Aires: Argentina.

Sen, Amartya (2006). "Desarrollo como libertad. Entrevista con Amartya Sen". En *Cuadernos del CENDES*, Vol. 23, No. 63, pp. 123-137.

Sen, Amartya (2009). *La idea de la Justicia*. Editorial Taurus, México.

SITEAL (2011). *Escuelas públicas y privadas: desafíos diversos ante la expansión educativa*. En Dato Destacado, SITEAL, No. 24.

SITEAL (2013). *Conversación con Margarita Poggi, Directora del IIFE-UNESCO en Buenos Aires*. En Diálogos del SITEAL, La Agenda Educativa Latinoamericana, Abril.

Solari Aldo E. (1980). "La desigualdad educacional en América Latina". *Revista latinoamericana de estudios educativos*, Vol. X, No.1

Taylor, Charles (1997) *Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad*, Barcelona, Paidós

Tedesco, Juan (2004). "Igualdad de Oportunidades y Política Educativa". En *Cadernos de Pesquisa*, Vol. 34, No. 123, pp. 555-572.

Tedesco, Juan (2012). *Educación y justicia en América Latina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Tedesco, Juan Carlos (1998). "Educación, mercado y ciudadanía". En *Revista Colombiana de Educación*, No. 35.

Tenti, Emilio (comp.) (2003). *Educación Media para todos: Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires, UNESCO-IIPE/OSDE/Altamira.

Tenti, Emilio (2007) "Dimensiones de la exclusión educativa y las políticas de inclusión" en Emilio Tenti (comp.) *La escuela y la cuestión social. Ensayos de sociología de la educación*. Buenos Aires, Siglo XXI

Terán, Marta y Cecilia Rabell (2002). "El proceso de escolarización de los niños en México, 1960–1990". En CONAPO *La población en México, situación actual y desafíos futuros*, México, CONAPO pp. 308-326

Tiramonti, Guillermina (2003a). "Después de los 90: Agenda de Cuestiones Educativas". En *Cadernos de Pesquisa*, No. 119, pp. 71-83.

Tiramonti, Guillermina (2003b). "De los segmentos a los fragmentos: la nueva configuración del sistema educativo". En *Series, Encuentros y Seminarios*, pp. 95-100.

Tiramonti, Guillermina (2005). "La Escuela en la encrucijada del cambio epocal". En *Educación y Sociedad*, Vol. 26, No.92, pp. 889-910.

Tiramonti, Guillermina (2011) "La escuela media en su límite. Diferencias y continuidades en las configuraciones nacionales de la región: los casos de Brasil, Argentina y Chile", en *Educación y Sociedad*, núm. 116, p. 857-875

Tomasevki, Katarina (2002). "Contenido y vigencia del derecho a la educación". En *Cuadernos Pedagógicos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José: Costa Rica.

Torres, Jurjo (2012). "La educación financiera en el sistema educativo: Una apuesta neoliberal". En *Yo estudié en la pública. Ciudadanos por la Educación Pública*, pp.1-6.

Torres, Jurjo (2013). "Nuevas políticas y reformas educativas y construcción de personalidades neoliberales desde el sistema educativa". Conferencia Magistral en *Congreso Internacional de Educación Currículum*, México: Universidad de Tlaxcala.

Touraine, Alain (1998). *¿Podremos vivir juntos? La discusión pendiente: el destino del hombre en la aldea global*. México, Fondo de Cultura Económica.

Treviño, Ernesto y Treviño, Germán (2004). "Estudio sobre las desigualdades educativas en México: la incidencia de la escuela en el desempeño académico de los alumnos y el rol de los docentes". En *Colección Cuadernos de Investigación*, INEE, Cuaderno No. 05

UDUAL (2006). *Educación superior en América Latina y el Caribe: Sus estudiantes hoy*. En Colección, Idea Latinoamericana, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe, México.

UNESCO (1959) *Proyecto Principal de Educación UNESCO-América Latina*, Boletín Trimestral No 1

UNESCO (1961) *Proyecto Principal de Educación UNESCO-América Latina*, Boletín Trimestral No 10

UNESCO (2000) *World education report The right to education Towards education for all throughout life*, Paris, UNESCO

UNESCO (2004) *Políticas Educativas y Equidad. Reflexiones del Seminario Internacional UNESCO*, Santiago de Chile, UNESCO

UNESCO (2012) *Opportunities lost: The impact of grade repetition and early school leaving*. UNESCO, Institute for Statistics.

Valdés, Héctor (2008). *Principales resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE) del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE): Implicaciones para las políticas educativas*. Santiago de Chile, OREALC/UNESCO

Vargas, Tahira (2003) *Escuelas Multigrados: ¿cómo funcionan? Reflexión a partir de la experiencia evaluativa del proyecto Escuelas Multigrado Innovadas*, Santo Domingo, Oficina de la UNESCO

Vázquez, Rodolfo (1999) *Educación liberal. Un enfoque igualitario y democrático*, México, Ediciones Coyoacán

Venegas, Cristian (2013). "Capitalismo y subjetividad laboral. El discurso del malestar docente". En *Revista de Ciencia Sociales*, No. 59

Vidal, Rafael (2009). *¿Enlace, Exani, Excale o PISA?* México, CENEVAL pp.1-32.
Villoro, Luis (1996) "Aproximaciones a una ética de la cultura". En León Olivé *Ética y diversidad cultural*, México, FCE/UNAM

Viñao, Antonio (2002). *Sistemas Educativos, Culturas Escolares y Reformas: Continuidades y Cambios*. Ediciones Morata.

Whitty, G. Power, S. Halpin, D. (1998) *La escuela, el estado y el mercado*.
Fundación Paideia y Ediciones Morata

Yves, Jean (2011). "Las tres "edades" de las políticas de educación prioritaria: ¿convergencia europea?" En *Propuesta Educativa*, No. 34 pp.75-84.

Zorrilla, Margarita (1999). Reflexiones a partir de la educación básica en México. En *SITEAL Debate 08, Eficiencia y Desempeño de los Alumnos de las Escuelas Primarias: entre la asistencia y la calidad* SITEAL.

Zorrilla, Margarita y Bonifacio Barba (2008). "Reforma Educativa en México: Descentralización y Nuevos Actores". En *Sinéctica*, No. 30, pp. 1-32.

ANEXO ESTADÍSTICO

CRECIMIENTO DE LA MATRÍCULA

Cuadro 1

América Latina: Tasa de crecimiento de la matrícula en educación (¿Periodo?, Arm.)

	Primaria	Secundaria	Terciaria
1950-1960	80.0	100.0	100.0
1960-1970	63.0	175.0	166.7
1970-1980	47.7	54.5	206.3
1980-1990	16.9	29.4	49.0
1990-2000	11.8	31.8	57.5
2000-2010	-6.1	14.9	56.5

Fuente: UNESCO (2000): World Education Report 2000's. Paris. 1950-1990.

UNESCO 2014. Enseñanza y aprendizaje: lograr la calidad para todos. Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo. 1999-2010.

Cuadro 2

Matrícula en educación pre-primaria (millones).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.5
Brasil	5.7	6.0	6.6	6.7	7.0	6.7	7.3	6.9	6.6	6.8	6.8	6.8	7.0	7.3
Chile	0.4	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6
Guatemala	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5
México	3.4	3.4	3.4	3.4	3.6	3.7	4.1	4.5	4.8	4.8	4.6	4.6	4.7	4.7
5América Latina	11.0	11.5	12.1	12.3	12.7	12.6	13.6	13.6	13.6	13.9	13.9	14.0	14.2	14.6
Latinoamérica	16.0	16.6	17.4	17.6	18.1	18.2	19.3	18.5	19.5	20.3	20.7	20.6	20.9	21.4

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 3

Porcentaje de la matrícula en la educación pre-primaria

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	7.5	7.6	7.3	7.2	7.0	7.2	6.9	7.2	7.0	7.0	7.1	7.2	7.1	6.9
Brasil	35.9	36.1	37.7	38.2	38.6	37.1	37.8	37.4	33.7	33.4	33.0	32.9	33.4	34.2
Chile	2.8	2.7	2.5	2.4	2.2	2.2	2.1	2.2	2.1	2.0	2.0	2.5	2.6	2.6
Guatemala	1.9	2.1	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3	2.4	2.3	2.4	2.8	2.7	2.6	2.5
México	21.0	20.4	19.7	19.5	20.1	20.6	21.2	24.1	24.4	23.4	22.5	22.4	22.2	22.0
5América Latina	69.1	68.9	69.4	69.5	70.1	69.3	70.2	73.3	69.6	68.2	67.4	67.7	67.9	68.2

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 4

Matrícula en educación primaria (millones)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	4.7	4.7	4.8	4.8	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.7	4.6	4.6
Brasil	20.9	20.2	19.7	19.4	18.9	19.0	18.7	18.3	18.0	17.8	17.5	16.9	16.5	16.1
Chile	1.8	1.8	1.8	1.8	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5	1.5
Guatemala	1.8	1.9	2.0	2.1	2.2	2.3	2.3	2.4	2.4	2.5	2.7	2.7	2.6	2.6
México	14.7	14.8	14.8	14.8	14.9	14.8	14.7	14.6	14.6	14.7	14.9	14.9	14.9	15.0
5América Latina	43.9	43.4	43.0	42.8	42.3	42.5	42.1	41.7	41.5	41.4	41.3	40.7	40.2	39.8
Latinoamérica	70.0	69.7	69.4	69.5	68.9	69.0	68.5	68.3	68.0	67.5	67.3	66.4	65.5	64.7

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 5
Porcentaje de la matrícula en la educación primaria.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	6.7	6.8	6.9	6.9	6.8	6.8	6.8	6.9	6.9	7.0	7.0	7.1	7.1	7.1
Brasil	29.9	29.0	28.4	27.9	27.4	27.5	27.2	26.8	26.5	26.4	25.9	25.4	25.2	24.9
Chile	2.6	2.6	2.6	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.3
Guatemala	2.6	2.7	2.8	3.0	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	4.0	4.0	4.0	4.1
México	21.0	21.2	21.3	21.4	21.6	21.4	21.5	21.4	21.5	21.8	22.1	22.5	22.8	23.1
5América Latina	62.8	62.3	62.0	61.6	61.4	61.6	61.4	61.0	61.0	61.3	61.4	61.3	61.4	61.5

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 6
Matrícula en educación secundaria baja (millones)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	2.0	2.0	2.1	2.1	2.0	2.1	2.1	2.1	2.1	2.2	2.2	2.3	2.3	2.3
Brasil	16.4	16.9	17.1	17.2	15.5	15.3	15.1	14.7	14.4	14.5	14.4	14.3	14.0	13.7
Chile	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Guatemala	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.8
México	5.9	6.2	6.4	6.6	6.9	7.0	7.0	7.2	7.4	7.6	7.6	7.6	7.6	7.8
5América Latina	25.1	26.1	26.5	26.8	25.5	25.4	25.3	25.2	25.0	25.4	25.4	25.4	25.2	25.1
Latinoamérica	34.1	35.4	36.0	36.8	35.7	35.9	36.1	36.2	36.3	36.9	37.1	37.3	37.1	36.9

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 7
Porcentaje de la matrícula en la educación secundaria baja.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	5.8	5.8	5.7	5.6	5.7	5.8	5.9	5.9	5.9	5.9	6.0	6.1	6.2	6.3
Brasil	48.1	47.9	47.4	46.7	43.5	42.5	41.8	40.7	39.6	39.3	38.8	38.2	37.8	37.1
Chile	1.5	1.6	1.6	1.6	1.7	1.7	1.7	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4
Guatemala	0.8	1.0	1.0	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	1.8	2.0	2.0	2.0
México	17.3	17.5	17.8	17.8	19.3	19.4	19.4	20.0	20.4	20.7	20.3	20.5	20.6	21.2
5América Latina	73.6	73.7	73.6	72.9	71.5	70.8	70.1	69.7	69.0	69.0	68.5	68.2	68.0	68.0

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 8
Matrícula en la educación básica (millones)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	7.8	8.0	8.1	8.1	8.0	8.1	8.1	8.1	8.2	8.3	8.4	8.5	8.4	8.4
Brasil	43.1	43.2	43.3	43.3	41.4	41.0	41.0	40.0	38.9	39.1	38.7	37.9	37.5	37.1
Chile	2.8	2.8	2.8	2.8	2.7	2.8	2.7	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6
Guatemala	2.4	2.6	2.7	2.9	3.0	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.9	3.9	3.9	3.9
México	24.0	24.4	24.6	24.8	25.4	25.5	25.8	26.3	26.8	27.1	27.1	27.2	27.2	27.5
5América Latina	80.1	81.0	81.6	81.9	80.5	80.5	81.0	80.5	80.0	80.7	80.6	80.1	79.7	79.5
Latinoamérica	120.1	121.7	122.8	124.0	122.7	123.0	123.9	123.0	123.7	124.7	125.1	124.3	123.5	123.0

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 9
Matrícula en la educación básica (Porcentaje)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	6.5	6.6	6.6	6.5	6.5	6.6	6.5	6.6	6.6	6.7	6.7	6.8	6.8	6.8
Brasil	35.9	35.5	35.3	34.9	33.8	33.3	33.1	32.5	31.5	31.3	30.9	30.5	30.4	30.2
Chile	2.3	2.3	2.3	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1	2.1
Guatemala	2.0	2.1	2.2	2.3	2.5	2.6	2.7	2.8	2.8	2.9	3.1	3.2	3.2	3.2
México	20.0	20.0	20.0	20.0	20.7	20.7	20.8	21.4	21.6	21.7	21.6	21.8	22.0	22.3
5América Latina	66.7	66.5	66.4	66.1	65.6	65.4	65.3	65.4	64.7	64.7	64.5	64.4	64.5	64.6

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 10

Años de escolaridad por edad y categorías de ingresos en América Latina

País	Categorías de Ingresos	Promedio 25-65	14-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-65
Argentina	Desfavorecidos	9.11	8.94	10.17	9.44	9.24	8.22	7.51
	Estratos medios	9.73	9.73	11.13	10.45	9.65	8.33	7.58
	Acomodados	12.64	10.69	13.1	13.42	12.64	11.7	10.83
Brasil	Desfavorecidos	4.65	7.19	6.59	5.01	4.11	3.01	2.45
	Estratos medios	6.61	8.69	9.08	7.47	6.26	4.33	2.91
	Acomodados	11.61	10.48	13.13	12.38	11.51	10.15	8.64
Chile	Desfavorecidos	7.1	9.69	9.69	8.11	7.14	5.29	4.01
	Estratos medios	8.58	10.17	11.1	9.72	8.54	6.67	5.15
	Acomodados	11.7	10.78	13.39	12.67	11.66	10.32	8.66
México	Desfavorecidos	4.93	7.98	6.95	5.66	4.59	2.89	2.12
	Estratos medios	7.67	9.03	9.52	8.59	7.53	5.45	4.3
	Acomodados	12.08	10.17	12.9	12.82	12.19	10.73	9.27

Fuente: "Panorama social de América Latina", CEPAL, 2007

NIVEL EDUCATIVO

Cuadro 11

Nivel educativo de la población de 25 años y más (años? Período? Arman)

	No escolarizados	Primaria Incompleta	Primaria	Baja secundaria	Alta secundaria	Terciaria
Argentina	1.3	8.9	33.5	14.2	28.4	13.7
Brasil	15.1	9.5	21.8	14.2	27.9	11.4
Chile	3.3	12.3	9.6	22.1	34.7	18.0
Guatemala	-	48.4	29.1	9.4	11.0	2.2
México	8.4	14.4	19.2	24.2	17.5	16.3
América L.	10.8	12.1	21.8	17.4	24.7	13.2
Europa	1.0	2.0	8.6	19.1	40.6	28.6

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 12

Nivel educativo de la población de 25 años y más (¿Período?, Armando)

	No escolarizados	Primaria Incompleta	Primaria	Secundaria (Alta y baja)	Terciaria
Argentina	1.3	8.9	33.5	42.6	13.7
Brasil	15.1	9.5	21.8	42.1	11.4
Chile	3.3	12.3	9.6	56.8	18.0
Guatemala	-	48.4	29.1	20.4	2.2
México	8.4	14.4	19.2	41.7	16.3
Europa	1.0	2.0	8.6	59.8	28.6

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

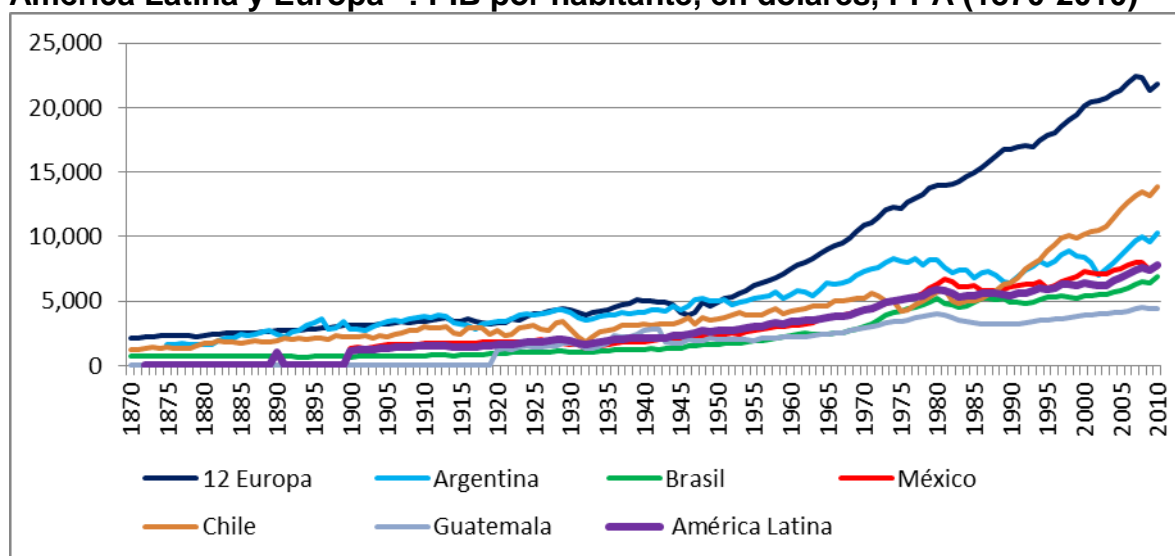
LA DESIGUALDAD EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Cuadro 13
Población Total (millones).

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	36.5	36.9	37.3	37.6	38.0	38.3	38.6	39.0	39.3	39.7	40.0	40.4	40.7	41.1	41.4
Brasil	172.0	174.5	177.0	179.4	181.8	184.0	186.1	188.1	190.0	191.8	193.5	195.2	196.9	198.7	201.0
Chile	15.3	15.5	15.6	15.8	16.0	16.2	16.3	16.5	16.7	16.8	17.0	17.2	17.3	17.5	17.6
Guatemala	10.9	11.2	11.5	11.8	12.1	12.4	12.7	13.0	13.3	13.6	14.0	14.3	14.7	15.1	15.5
México	102.3	103.9	105.3	106.7	108.1	109.4	110.7	112.1	113.5	115.0	116.4	117.9	119.4	120.8	122.3

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Gráfica 1
América Latina y Europa⁴⁰: PIB por habitante, en dólares, PPA (1870-2010)

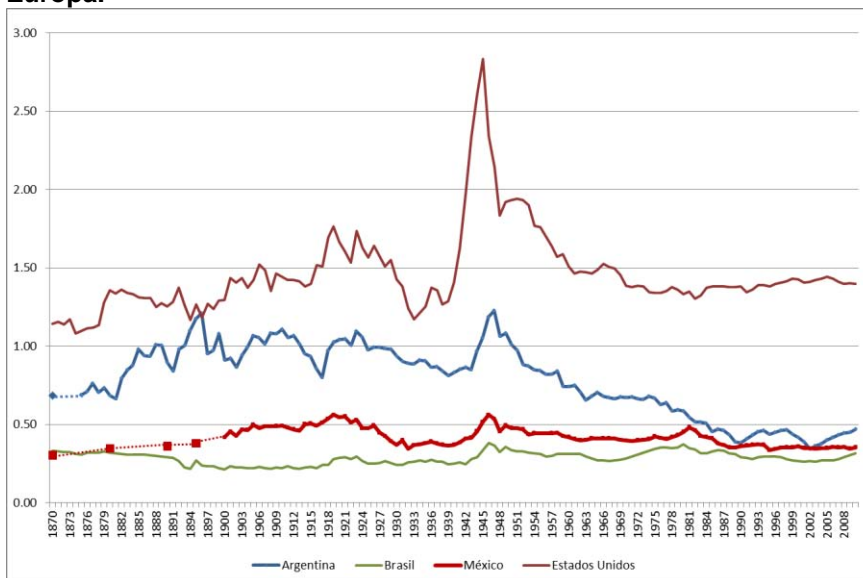


Fuente: elaborado sobre la base de Madison "Maddison-Project Working Paper Nr.4"

⁴⁰ A partir de aquí todos los cuadros que incluyan información sobre Europa se refieren a los 12 países desarrollados del oeste europeo los cuales son: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, (Centro-Norte), Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Inglaterra. Como promedios aritméticos simples de las variables consideradas para los 12 países europeos.

Gráfica 2

Argentina, Brasil, México y Estados Unidos: Brecha⁴¹ del PIB por habitante respecto a Europa.



Fuente: elaborado sobre la base de Madison "Maddison-Project Working Paper Nr.4" 12 Europa = 1 = 100%

Cuadro 14

Índices históricos de desarrollo humano de los países latinoamericanos, 1900-2010

Año	Argentina	Brasil	Chile	Guatemala	México	A. L.	A. L. 7
1900	0.135	0.054	0.091		0.062		0.071
1910	0.176	0.065	0.112		0.080		0.090
1920	0.198	0.075	0.127	0.050	0.101		0.103
1930	0.236	0.084	0.159	0.058	0.099		0.119
1940	0.259	0.100	0.189	0.087	0.122		0.137
1950	0.306	0.130	0.239	0.107	0.163		0.174
1960	0.340	0.180	0.282	0.130	0.208	0.209	0.216
1970	0.394	0.217	0.338	0.162	0.272	0.252	0.260
1980	0.430	0.287	0.386	0.210	0.342	0.310	0.319
1990	0.402	0.332	0.429	0.232	0.371	0.332	0.342
2000	0.455	0.363	0.517	0.267	0.413	0.366	0.377
2010	0.530	0.422	0.590	0.301	0.450	0.421	0.428

Fuente: Bértola-Ocampo (2012). El Desarrollo Económico de América Latina desde la independencia, FCE, México.

Media geométrica de los índices del PIB per cápita, de la expectativa de vida al nacer y la educación.

⁴¹ En general las brechas están calculadas como el porcentaje que representa el valor de una variable para un determinado país respecto al valor de esa misma variable para Europa, comprendida por los doce países señalados. En este caso es el PIB per cápita del país indicado sobre el PIB per cápita de Europa.

Cuadro 15
Tasas de analfabetismo de los países latinoamericanos

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	48.7	39.6	31.8	25.1	18.3	12.4	8.6	7.4	6.1	4.2	2.9	2.2
Brasil	65.3	65.1	64.9	60.5	56.1	50.6	39.7	33.8	25.5	20.6	13.6	9.2
Chile	56.5	46.8	36.6	25.3	27.1	21	16.4	11	9.3	6.3	4.6	3.4
Guatemala	88.1	86.8	85.4	80.7	75.7	70.6	64.5	56.7	45.8	39.1	31.3	24.0
México	75.6	70.2	64.7	63.6	53.9	39.5	34.6	25.8	17	12.4	9.5	7.2
América Latina*	68.1	63.7	59.4	54.3	49.1	42.1	34.6	28	20.7	16	11.5	8.0

Thorp, Rosemary (1998) Progress, Poverty, and Exclusion; An Economic History of Latin America in the Twentieth Century. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Año 2010, CEPAL - SITEAL, Bases de datos, 2014.

*Promedio ponderado.

Cuadro 16
Tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más
(Porcentaje de población)

País	1990			2000			2010		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Argentina	3.87	3.78	3.96	2.83	2.81	2.86	2.24	2.31	2.17
Brasil	17.80	17.30	18.30	12.30	12.40	12.20	9.15	9.30	9.00
Chile	5.15	4.90	5.40	3.85	3.70	4.00	3.40	3.20	3.60
El salvador	28.77	24.79	32.76	18.65	15.75	21.55	15.30	12.90	17.70
Guatemala				27.40	20.00	34.80			
México	12.35	9.65	15.04	9.80	8.10	11.50	7.10	5.90	8.30

Fuente: Elaborado sobre la base de CEPAL " Estadísticas e indicadores sociales" Educación. Promedios móviles tomando 3 años para valores existentes.

Cuadro 17
Distribución del ingreso:
Participación del primer y quinto quintil (porcentajes) y Coeficiente de Gini

País	1990			2000			2010		
	QUINTIL 1	QUINTIL 5	Coeficiente de Gini	QUINTIL 1	QUINTIL 5	Coeficiente de Gini	QUINTIL 1	QUINTIL 5	Coeficiente de Gini
Argentina*	4.2	55	0.50	3.2	59.1	0.56	3.7	54.9	0.50
Brasil	2	66.8	0.63	2.1	67.7	0.64	2.7	61.8	0.57
Chile	3.6	60.6	0.55	3.5	60.9	0.56	4.1	57.7	0.52
Guatemala	2.6	63	0.58	3.7	59.8	0.55	2.8	62.6	0.59
México	3.8	59	0.54	3.7	58.1	0.53	4.2	55.0	0.50
América Latina	3.6	57.3	0.52	3.1	55.7	0.54	6.6	55.7	0.51

Fuente: elaborado sobre la base de CEPAL, "Estadísticas e indicadores sociales".

Cuadro 18

Brecha en la distribución del ingreso entre el Quintil I y V, en porcentajes 1990-2011

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	7.6	7.9	8.2	7.7	7.1	6.9	6.7	6.6	6.2	5.8	5.4	5.0	4.5	4.4	4.2	4.7	5.1	5.4	5.8	6.1	6.9	7.4
Brasil	3.0	3.1	3.2	3.3	3.2	3.0	3.0	3.0	2.9	2.9	2.9	3.3	3.3	3.7	3.7	4.0	4.1	4.1	4.5	4.7	4.8	
Chile	5.9	6.1	6.3	6.1	6.0	6.0	6.0	5.8	5.6	5.6	5.5	5.7	5.8	6.0	6.3	6.6	6.9	7.0	7.1	7.2	7.3	7.3
Guatemala									5.9				6.5				4.5					
México			6.4	6.4	6.4	6.7	6.9	6.5	6.1	5.9	5.8	6.4	7.1	7.1	7.0	7.4	7.5	7.3	7.1	7.7	8.2	8.4

Porcentaje que representan los ingresos del quintil I de los ingresos del quintil V.

Fuente: En Base a CEPAL en Estadísticas e indicadores sociales.

Cuadro 19

América Latina: Indigencia Urbana y Rural, 1980-2012. (Porcentaje)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Total	18.6	20.7	22.6	20.9	18.95	15.4	12.1	11.3
Urbana	10.6	13.5	15.3	13.7	12.7	10.3	7.7	7.1
Rural	32.7	36	40.1	40.1	38.55	33.3	29.5	28.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 20

América Latina: Pobreza Urbana y Rural, 1980-2012. (Porcentaje)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2012
Total	40.5	43.3	48.4	45.8	43.85	39.7	31.1	28.2
Urbana	29.8	35.5	41.4	38.8	37.7	34	25.6	23.2
Rural	59.8	59.9	65.2	64.4	63.25	59.8	52.4	48.6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 21

América Latina: Indigencia, 1990-2010. (Porcentaje)

	1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	5.2	4.1	8.4	11.9	2.8
Brasil	23.4	15.5	13.1	10.7	6.6
Chile	13	6.65	5.6	3.95	3.4
Guatemala	42	36.8	31.3	30.0	28.8
México	18.7	19.4	15.2	11.7	13.3
América Latina	22.6	20.0	18.95	15.4	12.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 22

América Latina: Pobreza, 1990-2010. (Porcentaje)

	1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	21.2	16.95	25.8	30.6	8.6
Brasil	48	37.8	37.5	36.4	22.9
Chile	38.6	25.4	20.2	16.2	11.3
Guatemala	69.4	65.25	60.7	57.5	54.4
México	47.7	49	41.1	35.5	36.3
América Latina	48.4	44.7	43.9	39.7	31.1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 23

América Latina: Coeficiente de Gini aplicado al número de años de estudio.

	Distribución del número de años de estudio			
	Total de la población		Jóvenes de 15 a 29 años	
Año	2000	2012	2000	2012
Argentina	0,373	0,388	0,178	0,230
Brasil	0,550	0,442	0,328	0,223
Chile	0,443	0,361	0,221	0,171
Guatemala	0,798	0,710	0,443	0,388
México	0,463	0,430	0,224	0,173
América Latina	0,526	0,456	0,273	0,221

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN

Cuadro 24

El gasto en educación como porcentaje del gasto público total.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	15.9	16.3	16.3	10.4	11.6	11.9	13.2	14.6	14.7	15.8	15.9	15.0	15.3
Brasil	9.5	11.4	10.6	9.6	10.3	11.1	12.0	13.0	13.2	14.1	14.8	14.6	15.2
Chile	15.6	16.4	16.9	17.4	17.6	16.9	16.1	16.2	16.6	17.5	17.2	17.5	17.6
Guatemala	20.3	20.3	20.3	20.3	20.3	20.3	20.3	20.3	21.3	23.3	21.3	19.3	20.2
México	16.3	19.8	20.8	21.0	23.1	23.6	22.7	21.0	20.7	19.0	19.2	19.4	19.6
América Latina	15.5	16.8	17.0	15.7	16.6	16.8	16.9	17.0	17.3	17.9	17.7	17.2	17.6
12Europa*	12.4	12.6	12.8	12.9	12.8	12.9	12.8	12.6	12.6	12.7	12.5	12.3	11.8

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas

Cuadro 25**El gasto público en educación como porcentaje del PIB.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	4.5	4.6	4.8	4.0	3.5	3.8	4.1	4.5	4.9	5.4	6.0	5.8	6.3
Brasil	3.9	4.0	3.9	3.8	3.9	4.0	4.5	5.0	5.1	5.4	5.6	5.8	6.0
Chile	3.8	3.7	3.9	4.0	3.9	3.5	3.2	3.0	3.2	3.8	4.2	4.2	4.1
Guatemala								3.0	3.0	3.2	3.0	2.8	2.9
México	3.6	4.1	4.4	4.6	5.1	4.8	4.9	4.7	4.7	4.9	5.2	5.2	5.2
América Latina	3.8	3.9	4.0	3.9	3.9	3.8	4.0	4.0	4.2	4.5	4.8	4.8	4.9
12Europa *	6.0	5.8	6.0	6.1	6.2	6.1	6.0	5.8	5.7	5.8	6.3	6.0	5.8

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 26**Porcentaje del gasto público en educación por niveles de escolaridad (Promedio 1999-2012)**

	Argentina	Brasil	Chile	Guatemala	México	América L.	12 Europa
Pre-Primaria	8	8	10	11	9	9	8
primaria	35	32	38	64	39	41	24
Baja Secundaria	23	28	13	9	19	18	19
Alta Secundaria	16	13	23	5	15	15	23
Terciaria	18	19	16	12	17	16	26

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 27**Gasto Público total como porcentaje del Producto Interno Bruto**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	28.5	28.2	29.7	38.8	30.4	31.9	31.3	30.9	33.6	34.2	37.9	38.5	40.8
Brasil	40.7	35.3	36.5	39.6	37.7	36.1	37.8	38.1	38.4	38.2	38.0	39.9	40.1
Chile	24.6	22.6	22.9	23.1	21.9	20.6	20.0	18.7	19.4	21.7	24.7	23.9	23.1
Guatemala								14.7	14.3	13.6	14.0	14.5	14.4
México	22.1	20.6	21.0	21.9	22.2	20.2	21.6	22.6	22.8	25.6	27.2	26.8	26.5
América Latina	24.3	23.0	23.5	24.6	23.4	22.7	23.4	23.7	24.3	25.2	27.3	27.7	27.9
12Europa	48.2	46.1	46.4	47.4	48.2	47.6	46.9	46.0	45.3	45.6	49.9	49.7	49.5

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 28**El gasto público por estudiante de primaria (dólares constantes 2011)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	952	927	987	680	714	799	919	1084	1296	1494	1578	1667	1924
Brasil	1021	1037	1012	967	1137	1307	1600	1773	1946	2178	2338	2603	2799
Chile	1786	1442	1547	1651	1597	1421	1401	1337	1494	1889	2149	2036	2198
Guatemala	160	195	246	219	190	161	174	336	330	337	303	268	297
México	882	1044	1088	1126	1279	1272	1318	1344	1359	1370	1350	1404	1431
América L.	960	929	976	929	984	992	1082	1175	1285	1454	1543	1596	1730
12 Europa	9385	9599	9978	10366	10702	10893	10908	11199	11400	11546	12090	12281	12657

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 29

Brechas de gasto por alumno de primaria respecto a Europa*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	10.1	9.7	9.9	6.6	6.7	7.3	8.4	9.7	11.4	12.9	13.0	13.6	15.2
Brasil	10.9	10.8	10.1	9.3	10.6	12.0	14.7	15.8	17.1	18.9	19.3	21.2	22.1
Chile	19.0	15.0	15.5	15.9	14.9	13.0	12.8	11.9	13.1	16.4	17.8	16.6	17.4
Guatemala	1.7	2.0	2.5	2.1	1.8	1.5	1.6	3.0	2.9	2.9	2.5	2.2	2.3
México	9.4	10.9	10.9	10.9	11.9	11.7	12.1	12.0	11.9	11.9	11.2	11.4	11.3
América L.	10.2	9.7	9.8	9.0	9.2	9.1	9.9	10.5	11.3	12.6	12.8	13.0	13.7
12 Europa	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

* Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, (Centro-Norte), Italia, Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Inglaterra

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 30

El gasto público por estudiante de secundaria (dólares constantes 2011)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	1348	1279	1298	1027	935	1106	1499	1666	1935	2228	2536	2543	3017
Brasil				1001	1090	1179	1370	1698	2027	2291	2380	2663	2840
Chile		1485	1555	1624	1696	1574	1542	1491	1684	2050	2194	2126	2219
Guatemala		125	154	118	123	127	131	150	190	200	188	176	157
México	1072	1284	1495	1264	1385	1334	1420	1383	1378	1358	1460	1506	1560
5 América L.	1006	1035	1101	1007	1046	1064	1192	1278	1443	1625	1752	1803	1958
12 Europa	11934	12054	12162	12300	12652	13585	13515	13612	13672	13864	14356	14347	14360

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 31

Brechas de gasto por alumno de secundaria respecto a Europa

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	11.3	10.6	10.7	8.4	7.4	8.1	11.1	12.2	14.2	16.1	17.7	17.7	21.0
Brasil				8.1	8.6	8.7	10.1	12.5	14.8	16.5	16.6	18.6	19.8
Chile		12.3	12.8	13.2	13.4	11.6	11.4	11.0	12.3	14.8	15.3	14.8	15.5
Guatemala		1.0	1.3	1.0	1.0	0.9	1.0	1.1	1.4	1.4	1.3	1.2	1.1
México	9.0	10.7	12.3	10.3	10.9	9.8	10.5	10.2	10.1	9.8	10.2	10.5	10.9
5 América L.	8.4	8.6	9.0	8.2	8.3	7.8	8.8	9.4	10.6	11.7	12.2	12.6	13.6

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 32

El gasto público por estudiante terciario (dólares constantes 2011)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	1308	1286	1106	792	677	832	1000	1168	1380	1549	1786	1866	2039
Brazil	5394	5386	4595	4374	3854	3334	3648	3491	3335	3246	3295	3513	
Chile		1938	1895	1852	1595	1720	1357	1414	1438	1550	1694	2243	2095
Guatemala	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608	608
Mexico	3608	3244	2880	3897	3645	3518	3628	3552	3798	3891	4096	4016	3661
5 América L.	2571	2492	2217	2305	2076	2002	2048	2047	2112	2169	2296	2449	2383
12 Europa	22343	21970	22620	23633	23654	23915	23198	22924	22813	22599	22894	22249	21885

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 33

Brechas de gasto por alumno de educación terciaria respecto a Europa

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Argentina	6	6	5	3	3	3	4	5	6	7	8	8	9
Brasil	24	25	20	19	16	14	16	15	15	14	14	16	
Chile		9	8	8	7	7	6	6	6	7	7	10	10
Guatemala	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
México	16	15	13	16	15	15	16	15	17	17	18	18	17
5 América L.	12	11	10	10	9	8	9	9	9	10	10	11	11

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 34

América Latina: El gasto público por estudiante (dólares constantes 2011)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Primaria	960	929	976	929	984	992	1082	1175	1285	1454	1543	1596	1730
Secundaria	1006	1035	1101	1007	1046	1064	1192	1278	1443	1625	1752	1803	1958
Terciaria	2571	2492	2217	2305	2076	2002	2048	2047	2112	2169	2296	2449	2383

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 35

América Latina: Brechas de gasto por alumno respecto a Europa

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Primaria	10.2	9.7	9.8	9.0	9.2	9.1	9.9	10.5	11.3	12.6	12.8	13.0	13.7
Secundaria	8.4	8.6	9.0	8.2	8.3	7.8	8.8	9.4	10.6	11.7	12.2	12.6	13.6
Terciaria	11.5	11.3	9.8	9.8	8.8	8.4	8.8	8.9	9.3	9.6	10.0	11.0	10.9

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 36

Porcentaje de la matrícula en la educación pre-primaria en instituciones privadas

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	28.1	28.2	28.2	27.6	28.0	29.2	30.2	30.6	30.9	31.7	32.4	32.1	31.9	
Brasil	27.9	27.8	28.7	28.8	29.0	29.0	29.0	26.7	24.4	26.1	26.6	27.3	28.2	29.0
Chile				46.6	46.2	46.9	48.3	52.0	55.6	55.6	57.4	65.9	63.8	66.5
Guatemala	21.6	19.6	19.3	19.3	19.1	18.8	19.3	19.8	20.0	18.9	14.8	14.2	14.6	
México	9.0	9.4	10.0	10.2	10.1	10.6	12.8	14.8	15.2	15.0	14.6	14.1	13.9	13.9
5 América L.	26.6	26.3	26.5	26.5	26.5	26.9	27.9	28.8	29.2	29.5	29.2	30.7	30.5	31.2
12Europa*	25.6	26.0	25.6	25.6	26.0	26.0	27.2	28.3	28.7	29.1	28.8	28.0	28.5	29.4

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 37**Porcentaje de la matrícula en la educación primaria en instituciones privadas**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	20.1	20.6	20.5	20.3	20.6	21.1	22.0	22.2	22.9	23.8	24.4	24.8	25.1	25.5
Brasil	8.5	8.3	8.1	8.7	9.1	9.9	10.3	10.5	10.7	12.1	12.8	13.8	14.7	15.9
Chile	43.0	44.2	45.3	46.5	48.3	50.2	51.1	52.9	54.9	56.6	58.0	58.0	59.1	60.2
Guatemala	14.9	12.8	12.8	11.9	11.7	11.5	11.4	11.4	11.4	11.3	10.2	10.2	10.2	9.9
México	7.0	7.4	7.7	7.9	8.0	8.1	8.0	8.1	8.1	8.2	8.3	8.2	8.3	8.3
5 América Latina	18.7	18.7	18.9	19.1	19.6	20.1	20.6	21.0	21.6	22.4	22.7	23.0	23.5	24.0
12Europa	9.7	9.7	9.7	9.9	9.9	10.3	10.5	11.4	10.7	10.9	11.0	11.1	10.4	10.7

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 38**Porcentaje de la matrícula en la educación secundaria en instituciones privadas**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina	26.3	26.8	27.2	27.2	27.0	27.5	27.9	27.9	28.2	28.3	28.2	27.8	27.8	27.6
Brasil				11.0	10.9	12.3	12.5	12.0	11.4	12.6	13.1	13.6	14.3	15.0
Chile				48.2	49.7	51.2	52.2	53.7	54.6	56.1	57.0	57.9	59.0	60.4
Guatemala				73.5	73.7	73.9	73.9	73.7	74.0	74.1	67.3	62.5	60.3	
México	15.1	16.0	16.3	16.0	15.5	15.5	15.0	15.0	15.2	15.5	13.8	13.6	13.3	13.4
5 América Latina	24.3	25.0	25.4	35.2	35.4	36.1	36.3	36.4	36.7	37.3	35.9	35.1	34.9	29.1
12Europa*	14.0	14.2	13.4	14.2	14.4	15.7	15.9	16.6	16.8	16.3	16.7	17.4	17.9	18.8

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 39**Porcentaje de la matrícula en la educación superior en instituciones privadas**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Argentina			20.1	21.1	22.1	23.0	24.1	25.2	26.0	26.9	27.3	27.1	25.7	0.0
Brasil	63.1	65.4	67.4	68.3	69.3	70.3	71.8	72.4	72.9	71.9	73.9	72.7	72.1	71.4
Chile		72.4	72.5	72.5	74.2	75.3	75.7	76.1	76.6	78.0	79.7	81.9	83.7	84.4
Guatemala	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6	48.6
México	28.4	30.4	32.1	32.8	33.2	33.0	32.7	32.7	33.0	33.3	33.1	32.3	31.7	31.7
5 América Latina	46.1	47.3	48.1	48.7	49.5	50.0	50.6	51.0	51.4	51.7	52.5	52.5	52.4	52.5
12Europa*	23.7	23.4	24.2	24.1	24.4	24.5	24.3	24.6	24.9	25.0	25.9	26.2	27.1	27.4

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 40**América Latina-Europa: Porcentaje de la matrícula en la educación en instituciones privadas**

	Preprimaria													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Europa*	25.6	26.0	25.6	25.6	26.0	26.0	27.2	28.3	28.7	29.1	28.8	28.0	28.5	29.4
5 América Latina	26.6	26.3	26.5	26.5	26.5	26.9	27.9	28.8	29.2	29.5	29.2	30.7	30.5	31.2
	Primaria													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Europa*	9.7	9.7	9.7	9.9	9.9	10.3	10.5	11.4	10.7	10.9	11.0	11.1	10.4	10.7
5 América Latina	18.7	18.7	18.9	19.1	19.6	20.1	20.6	21.0	21.6	22.4	22.7	23.0	23.5	24.0
	Secundaria													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Europa*	14.0	14.2	13.4	14.2	14.4	15.7	15.9	16.6	16.8	16.3	16.7	17.4	17.9	18.8
5 América Latina	34.1	34.6	35.0	35.2	35.4	36.1	36.3	36.4	36.7	37.3	35.9	35.1	34.9	34.5
	Superior													
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Europa*	23.7	23.4	24.2	24.1	24.4	24.5	24.3	24.6	24.9	25.0	25.9	26.2	27.1	27.4
5 América Latina	46.1	47.3	48.1	48.7	49.5	50.0	50.6	51.0	51.4	51.7	52.5	52.5	52.4	52.5

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas.

Cuadro 41
América Latina (2012): Resultados PISA y participación de educación privada.

	PISA	% Privadas
Argentina	396.7	23.1
Brasil	402.0	10.9
Chile	436.3	52.8
Colombia	392.7	20.1
Costa Rica	425.7	8.2
México	416.7	9.5
Perú	369.7	18.4
Uruguay	412.0	13.5

PISA: promedio de resultados en Habilidad lectora, Matemáticas y Ciencias.

Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas y PISA

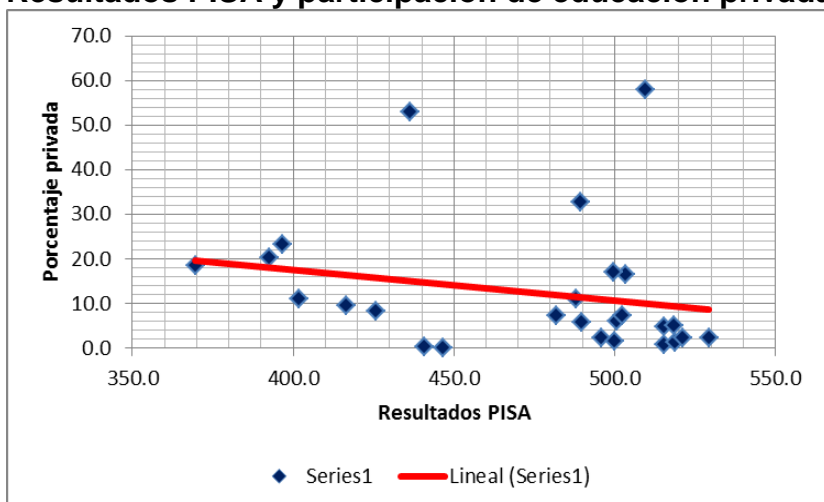
Cuadro 42
Resultados PISA (2012) y participación de educación privada (2003-2012).

	PISA	% Privadas
Alemania	515.3	4.8
Argentina	396.7	23.1
Austria	500.7	6.0
Bélgica	509.7	57.9
Brasil	402.0	10.9
Chile	436.3	52.8
Colombia	392.7	20.1
Costa Rica	425.7	8.2
Dinamarca	503.3	16.4
España	489.3	32.8
Finlandia	529.3	2.2
Francia	499.7	17.0
Irlanda	515.3	0.8
Italia	489.7	5.8
México	416.7	9.5
Noruega	496.0	2.2
Países Bajos	518.7	1.3
Perú	369.7	18.4
Polonia	521.3	2.3
Portugal	488.0	11.0
Reino Unido	502.3	7.3
República Checa	500.0	1.5
Rumanía	440.7	0.2
Serbia	446.7	0.1
Suecia	482.0	7.3
Suiza	518.3	5.1
Uruguay	412.0	13.5

PISA: promedio de resultados 2012 en Habilidad lectora, Matemáticas y Ciencias.
 % Privadas: promedio de participación privada en la educación básica 2003-2012.
 Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas y PISA

Gráfica 3

Resultados PISA y participación de educación privada (2012).



PISA: promedio de resultados en Habilidad lectora, Matemáticas y Ciencias.
Fuente: Naciones Unidas, UNESCO, Instituto de Estadísticas y PISA

Cuadro 43

Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita del hogar (7-12 años). Año 2006

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Promedio
Argentina	99.1	99.4	99.3	99.4	99.7	99.4
Brasil	97.6	98.7	99.1	99.7	99.6	98.9
Chile	98.8	99.1	99.2	99.7	99.8	99.3
Guatemala	87.1	92.4	94.7	98.1	98.7	94.2
México	96.8	99.2	99.5	99.6	99.8	99.0

Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Cuadro 44

Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita del hogar (13-19 años). Año 2006

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Promedio
Argentina	75.0	77.2	79.1	85.7	90.2	80.0
Brasil	73.8	74.8	74.8	77.8	87.7	76.8
Chile	81.4	82.3	79.8	83.5	88.6	82.7
Guatemala	55.7	56.3	61.3	73.2	76.1	65.3
México	60.8	63.6	72.1	76.1	84.9	70.4

Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Cuadro 45**Asistencia escolar por quintiles de ingreso per cápita del hogar (20-24 años).
Año 2006**

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V	Promedio
Argentina	21.7	29.8	35.8	44.0	60.2	38.3
Brasil	16.8	18.2	19.8	28.9	52.2	27.0
Chile	18.6	22.9	31.9	41.3	61.8	36.2
Guatemala	7.6	10.2	15.8	27.9	44.5	22.8
México	10.6	19.6	26.2	35.1	47.7	28.7

Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Cuadro 46**Asistencia escolar 7 a 12 años**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	82.2			90.6	91.3	91.9	92.6			96.8	97.1	97.3	97.6	97.8	97.7	98.0	98.4	98.2	98.6	98.6	98.8	98.9	99.0
Chile	98.5	98.6	98.6	98.7	98.7	98.9	99.1	99.1	99.1	99.0				99.4			99.3			99.3	99.4	99.4	
Guatemala									81.4				81.0				90.1						
México			94.7	95.1	95.4	95.8	96.1	96.1	96.0	96.3	96.5	97.0	97.4	97.8	98.1	97.5	98.1	98.1	98.0	97.9	97.8	98.2	98.5

Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Cuadro 47**Asistencia escolar 7 a 12 años Brecha decil I-V**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	70.3			82.4	83.7	84.9	86.7			95.0	95.2	95.5	96.7	96.5	96.6	97.1	97.7	98.2	98.7	98.8	98.8	98.9	98.8
Chile	98.1	98.0	98.0	98.4	98.8	98.7	98.6	98.5	98.5	98.6	98.7			99.6			98.9			99.0	99.2	99.5	
Guatemala									72.5				80.0				86.7						
México			90.2	91.2	92.2	92.7	93.3	92.9	92.6	93.1	93.6	94.9	96.3	96.1	96.0	96.7	96.3	97.1	98.0	97.1	96.2	96.9	97.7

Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Cuadro 48**Asistencia escolar 13 a 19 años**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	57.3			62.7	64.5	66.3	68.2			75.2	75.7	76.1	76.7	77.2	75.9	75.5	75.8	75.4	77.1	77.8	77.4	76.9	76.8
Chile	73.4	74.1	74.7	75.5	76.3	77.9	79.4	79.4	79.3	79.9	80.5			84.1			82.1			81.1	81.4	81.6	
Guatemala									42.0				51.6				53.6						
México			53.4	53.7	54.0	55.2	56.4	55.4	54.4	56.6	58.7	60.5	62.3	63.1	63.9	65.2	66.0	65.7	65.4	65.8	66.1	66.6	67.0

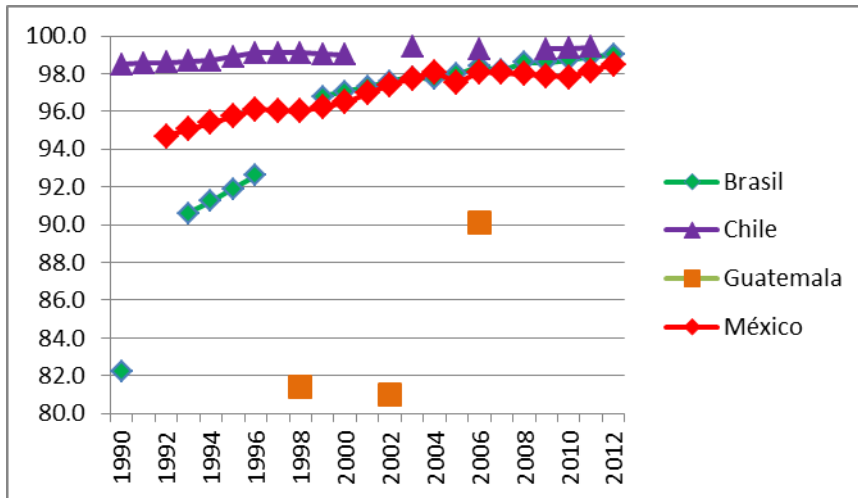
Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Cuadro 49**Asistencia escolar 13 a 19 años Brecha decil I-V**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brasil	61.0			64.6	65.5	66.5	70.2			80.4	81.5	82.7	84.5	84.0	84.2	84.0	84.1	88.0	89.7	91.8	92.6	93.4	93.1
Chile	82.1	82.4	82.6	81.9	81.2	81.0	80.7	81.0	81.2	83.0	84.8			86.9			90.4			90.8	91.8	92.7	
Guatemala									41.2				68.4				54.9						
México			50.1	50.6	51.0	49.2	47.4	49.2	51.0	54.9	58.8	59.9	61.0	63.8	66.7	65.5	66.7	68.0	69.3	68.7	68.1	69.3	70.5

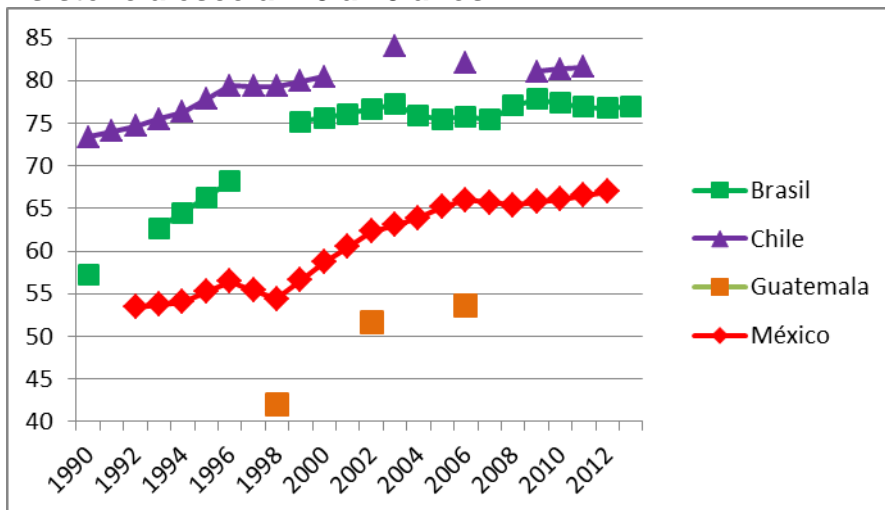
Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Gráfica 4
Asistencia escolar 7 a 12 años



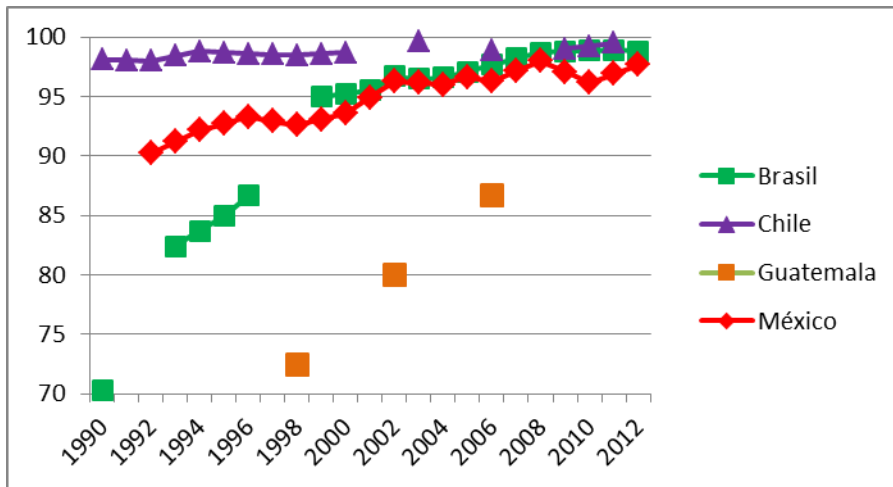
Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Gráfica 5
Asistencia escolar 13 a 19 años



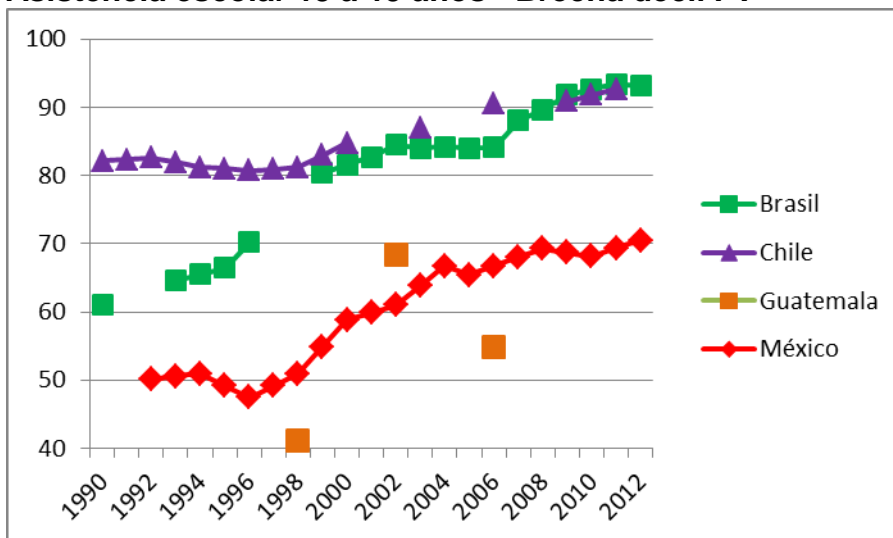
Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Gráfica 6
Asistencia escolar 7 a 12 años - Brecha decil I-V



Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Gráfica 7
Asistencia escolar 13 a 19 años - Brecha decil I-V



Fuente: Elaborado en base a CEPAL, Estadísticas e indicadores sociales. CEPALSTAT

Cuadro 50

Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y alcanzan el último grado de enseñanza primaria (porcentaje).

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Argentina	56.9	63.9	66.2	71.9	77.7	83.4	90.9	94.5	93.1
Brasil	44.3	40.4	41.8	46.6	62.45	64.6	80.1	75.7	53.7
Chile	57.4	77.1	76.9	77.4	78.0	78.5	97.6	97.5	97.9
Guatemala	22.2	26.3	27.6	31	34.3	37.6	50.4	63.3	70.9
México	36.8	42.9	50	72.4	73.5	78.7	87.2	92.1	95

Fuente: Panorama social de América Latina 2007.

Cuadro 51

Progresión escolar oportuna entre estudiantes de 10 a 14 años de edad (Porcentaje).

	Argentina		Brasil		México		Chile		Guatemala		América Latina	
	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5
1995	93.50	98.00	50.60	90.60	80.60	97.80	83.60	92.10			61.80	89.10
2005	90.40	96.50	97.40	97.40	89.80	98.60	89.10	95.20	73.80	90.50	82.10	95.60

Fuente: Panorama social de América Latina 2007. CEPAL.

Cuadro 52

Progresión escolar oportuna entre estudiantes de 15 a 19 años de edad (Porcentaje).

	Argentina		Brasil		México		Chile		Guatemala		América Latina	
	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5	Quintil 1	Quintil 5
1995	72.00	94.80	23.10	78.70	73.90	89.70	79.80	89.30			44.20	80.20
2005	79.00	94.80	58.60	93.40	82.90	94.00	82.00	91.00	50.10	89.30	66.70	92.50

Fuente: Panorama social de América Latina 2007. CEPAL.

Cuadro 53

América Latina: Progresión oportuna y retraso escolar por quintiles de ingreso (porcentaje)

País	Año	Estudiantes entre 10 y 14 años que están en edad						Estudiantes entre 15 y 19 años que están en edad					
		En progresión oportuna			retrasados tres o más años			En progresión oportuna			retrasados tres o más años		
		total	Quintil de ingresos		total	Quintil de ingresos		total	Quintil de ingresos		total	Quintil de ingresos	
			Quintil 1	Quintil V		Quintil 1	Quintil V		Quintil 1	Quintil V		Quintil 1	Quintil V
Argentina	1997	95.80	93.50	98.00	3.40	6.00	0.80	85.30	72.00	94.80	14.70	29.50	3.90
	2005	93.90	90.40	96.50	4.70	5.90	3.70	88.80	79.40	94.80	7.30	13.9	4.00
Brasil	1990	71.60	50.60	90.60	33.50	59.30	7.30	56.40	23.10	78.70	52.00	83.60	23.90
	2005	88.00	97.40	97.40	11.50	21.60	2.10	78.70	58.60	93.40	25.30	49.80	6.20
Chile	1990	88.40	83.60	92.10	8.20	13.20	3.00	85.50	79.80	89.30	11.60	19.10	4.00
	2005	91.90	89.10	95.20	2.80	5.20	0.90	87.20	82.00	91.00	6.70	10.70	2.50
Guatemala	2004	81.00	73.80	90.50	16.80	28.50	5.00	75.20	50.10	89.30	29.70	58.80	12.20
México	1996	90.00	80.60	97.80	9.20	19.80	1.40	83.30	73.90	89.70	17.00	30.40	9.00
	2005	94.40	89.80	98.60	4.10	8.60	0.60	89.70	82.80	94.00	8.80	14.20	4.30

Fuente: Panorama social de América Latina 2007. CEPAL.

Cuadro 54

Alumnos con dos o más años de retraso escolar en la primaria o secundaria por nivel de ingresos (porcentaje).

País	Nivel	1990	2000	2010
Argentina	inferior	15.5	15.2	14.7
	medio	10.0	9.1	10.3
	superior	5.0	5.3	7.1
Brasil	inferior		13.6	6.8
	medio		5.7	3.0
	superior		2.5	1.4
Chile	inferior	17.7	12.0	11.1
	medio	11.7	7.8	7.1
	superior	7.7	5.4	4.9
Guatemala	inferior		29.1	25.4
	medio		20.5	19.4
	superior		11.3	13.3
México	inferior	13.8	10.0	7.6
	medio	9.1	6.3	5.0
	superior	4.2	3.6	4.4

IIPPE - UNESCO / OEI

Cuadro 55

Tasa de extraedad respecto al grado en el nivel primario por nivel de ingresos

Porcentaje de alumnos con dos o más años de retraso escolar

País	Nivel	1990	2000	2010
Argentina	inferior	13.3	12.3	9.0
	medio	6.3	5.2	4.6
	superior	3.5	2.4	2.8
Brasil	inferior		15.4	6.8
	medio		6.6	3.1
	superior		3.7	1.9
Chile	inferior	19.3	13.5	14.5
	medio	12.8	8.7	9.2
	superior	9.0	6.0	6.8
Guatemala	inferior		30.6	25.7
	medio		20.4	21.1
	superior		12.8	11.7
México	inferior	13.3	9.8	7.0
	medio	7.3	4.9	3.6
	superior	3.1	2.7	2.7

IIPPE - UNESCO / OEI

Cuadro 56

**Tasa de extraedad en el nivel medio por nivel de ingresos
Alumnos con dos o más años de retraso escolar (porcentaje).**

País	Nivel	1990	2000	2010
Argentina	inferior	28.4	28.5	32.2
	medio	27.1	24.4	27.6
	superior	17.6	17.7	23.3
Brasil	inferior		23.0	14.5
	medio		15.7	10.2
	superior		9.2	5.6
Chile	inferior	17.4	13.2	6.5
	medio	13.6	10.6	4.6
	superior	9.8	7.4	2.6
Guatemala	inferior		31.6	31.1
	medio		33.0	22.0
	superior		22.1	23.0
México	inferior	25.9	17.3	13.6
	medio	26.0	17.2	13.6
	superior	23.6	14.1	14.4

IIPE - UNESCO / OEI

Cuadro 57

**Alumnos con dos o más años de retraso escolar en la primaria o secundaria
por clima educativo (porcentaje).**

País	Nivel	1990	2000	2010
Argentina	Bajo	22.6	24.5	26.3
	Medio	12.5	12.8	14.3
	Alto	3.9	5.0	7.5
Brasil	Bajo		17.6	10.2
	Medio		6.6	3.4
	Alto		4.2	3.0
Chile	Bajo	28.1	20.4	20.4
	Medio	13.3	10.6	9.7
	Alto	5.8	5.2	5.5
Guatemala	Bajo		37.8	30.5
	Medio		12.2	12.4
	Alto		6.8	5.0
México	Bajo	22.8	16.4	13.9
	Medio	7.4	6.1	5.4
	Alto	3.6	2.8	3.3

IIPE - UNESCO / OEI

Cuadro 58**Tasa de extraedad respecto al grado en el nivel primario por clima educativo**

País	Nivel	1990	2000	2010
Argentina	Bajo	21.7	21.7	21.8
	Medio	9.2	9.0	7.7
	Alto	2.9	3.0	3.4
Brasil	Bajo		21.0	10.9
	Medio		7.9	3.5
	Alto		6.6	4.0
Chile	Bajo	31.6	23.6	26.6
	Medio	14.5	11.9	12.7
	Alto	6.9	5.8	7.3
Guatemala	Bajo		38.6	31.1
	Medio		11.9	11.5
	Alto		8.7	4.5
México	Bajo	23.9	16.9	14.2
	Medio	5.5	5.0	4.1
	Alto	4.1	2.3	1.7

IIPÉ - UNESCO / OEI

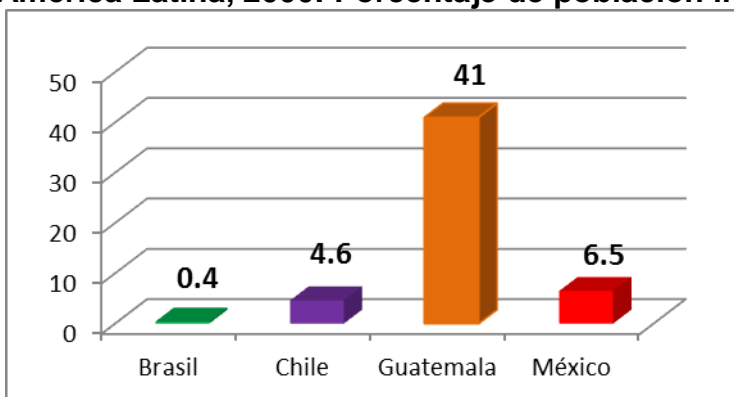
Cuadro 59**Tasa de extraedad respecto al grado en el nivel medio por clima educativo**

País	Nivel	1990	2000	2010
Argentina	Bajo	29.6	34.6	40.2
	Medio	30.9	29.7	35.8
	Alto	9.9	12.6	17.6
Brasil	Bajo		24.9	17.2
	Medio		17.5	11.5
	Alto		6.9	5.8
Chile	Bajo	23.9	19.0	13.7
	Medio	15.6	13.5	5.8
	Alto	5.7	5.5	3.3
Guatemala	Bajo		43.8	36.0
	Medio		26.9	20.6
	Alto		7.6	6.0
México	Bajo	26.3	19.5	16.2
	Medio	27.8	18.2	15.0
	Alto	12.9	8.0	9.5

IIPÉ - UNESCO / OEI

Gráfica 8

América Latina, 2000: Porcentaje de población indígena⁴².



Fuente: Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI).

Cuadro 60

América Latina, 2000 : Población analfabeta por condición de indigenismo %

	No indígenas		Indígenas	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Brasil	12.6	12.6	21.5	27.4
Chile	4.4	4.4	7.0	10.7
Guatemala	15.9	22.2	34.4	55.6
México	5.9	9.3	22.2	39.6

Fuente: Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI).

Cuadro 61

América Latina, 2000: Años de educación promedio por condición de indigenismo.

	No Indígenas		Indígenas	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Brasil	6.1	6.4	4.4	4.3
Chile	9.9	9.6	8.1	7.6
Guatemala	6.2	5.5	3.2	2.0
México	8.0	7.5	5.0	4.0

Fuente: Sistema de Indicadores Socio-demográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPI).

⁴² Argentina s/datos estadísticos. No se requirió información censal sobre esta variable.

Cuadro 62**América Latina, 2000: Defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos.**

	Indígenas	No indígenas
Brasil	39.7	33.9
Chile	12.8	11.5
Guatemala	51.1	41
México	43	26.5

Fuente: Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPi).

Cuadro 63**América Latina: Logro educativo según área de residencia y pertenencia étnica, 2005.**

	Urbano		Rural	
	No indígena	Indígena	No indígena	Indígena
Primario	94.5	88.3	80.2	65.8
Secundario	56.7	43.4	21.2	17.4
Terciario	5.6	2.7	0.8	0.5

Fuente: Sistema de Indicadores Socio-demográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (SISPPi).