

Inequidad en la educación en América Latina: algunas cuestiones estratégicas

Kliksberg, Bernardo*

Resumen

En los inicios del siglo XX la educación aparece como el motor del crecimiento económico y, más recientemente, de la competitividad en los mercados globalizados. Sin embargo, en América Latina se observan tendencias muy desfavorables que evidencian los profundos problemas de inequidad en la educación a pesar del comportamiento que experimentan algunos indicadores tales como el de la tasa de inscritos en primaria o la ampliación de la cobertura. En el presente Trabajo se contrastan analíticamente los problemas de deserción, repitencia y calidad de la educación, permitiendo estos indicadores demostrar que en la región se están distanciando los estándares con respecto al resto del mundo desarrollado. Por lo que la inequidad en materia educativa se patentiza no sólo en términos cuantitativos como lo muestran las cifras presentadas sobre la situación en los diferentes países latinoamericanos sino también en términos cualitativos, que exige que se diseñen políticas de mejoramiento de la equidad en educación.

Palabras clave: Inequidad. América Latina, educación, estrategia educacional.

Recibido: 00-11-14 . Aceptado: 00-12-11

* Asesor de la ONU, OIT, UNICEF, UNESCO y otros organismos internacionales. Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Gerencia Social. Actualmente, Coordinador del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Entre otras distinciones, designado Profesor Honorario por la Universidad Nacional de Buenos Aires, Profesor Emérito por la Universidad de Cónego y Doctor Honoris Causa de la Universidad del Zulia y la Universidad Baralt. Autor de numerosas obras. Entre las últimas, "La lucha contra la pobreza en América Latina" (Comp. Fondo de Cultura Económica 2000); "Desigualdade na América Latina" (UNESCO, Cortes, 1999) "Pobreza. un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial" (Fondo de Cultura Económica, 1997).

Inequality in Latin American Education: Certain Strategic Problems

Abstract

At the beginning of the XXth Century, education appeared to be the key to economic growth, and more recently, to competitiveness in global markets. However, in Latin America, unfavorable tendencies can be observed that indicate profound problems of inequality in education even though certain indicators such as the percentage of children enrolled in primary education and increments in the coverage of educational programs seem to have improved. In this paper we analytically contrast the problems of desertion, repeaters, and educational quality, all of which demonstrate that in this region we are falling behind the standards set in the developed world. For this reason, inequality in education is demonstrated not only in quantitative terms such as in the cases mentioned in different Latin American countries, but also in qualitative terms, a reality which requires the design of policies to improve equality in education.

Key words: Inequality, Latin America, education, educational strategies.

1. Educación, estrategia ganadora

La educación aparece a inicios del siglo como un motor fundamental del crecimiento económico y de la competitividad en los nuevos mercados globalizados. La calidad en conocimientos de la población de un país constituye en los actuales escenarios económicos un factor diferenciador estratégico. Contar con una mano de obra calificada abre paso a la incorporación de progreso tecnológico en las organizaciones, les permite innovar y realizar cambios sabiendo que su personal puede manejarlos, crea condiciones para avanzar gerencialmente hacia un perfil de "organizaciones que aprenden permanentemente", considerado el perfil ideal en nuestros días. Los niveles de educación de su personal van a repercutir fuertemente tanto en el rendimiento individual, como en la performance

colectiva de las organizaciones. Además los trabajadores calificados tienen una incidencia técnica positiva sobre su grupo, y apuntalan la productividad de conjunto.

Por todas estas y otras razones, la educación es percibida como una de las inversiones de más elevado retorno sobre la inversión. Las empresas de punta en el mundo, han aumentado en los últimos años significativamente sus asignaciones en capacitación de los miembros de la organización, y la concepción de la capacitación en general se ha expandido transformándose en Desarrollo de Recursos Humanos (DHR).

A nivel de personas y de familias, la educación es vista como uno de los mayores canales de movilidad social. Se observa estadísticamente que hay correlaciones significativas, entre los niveles de educación y las remuneraciones que las personas pueden alcanzar.

Dadas todas estas virtualidades y otras añadibles, se concibe normalmente a la educación como una estrategia central para mejorar las desigualdades. El razonamiento básico es sumariamente que su expansión generará mejores calificaciones que serán un instrumento decisivo en "romper" desigualdades.

Sin embargo, las realidades empíricas parecen señalar que las relaciones entre educación y desigualdad son más complejas, y que es necesario atender en forma realista a esa complejidad para poder movilizar las potencialidades de la educación como agente de cambio y mejoramiento.

2. Algunos problemas críticos

Veamos algunas de las principales tendencias observables en América Latina al respecto. Ante todo ha habido en la región un proceso vigoroso y positivo de expansión matricular. La cobertura de la escuela primaria se ha extendido fuertemente. Las tasas de inscripción en primaria superan el 90% en la mayoría de los países. También han aumentado considerablemente las tasas de inscripción en secundaria, y en educación superior. La legislación contiene la obligatoriedad de la educación primaria, y la población tiene libre acceso a inscribirse en ella. La proporción de analfabetos descendió de un 34% en 1960, a un 13% en 1995.

Pero todo ello es una parte del panorama educativo. La otra que preocupa profundamente en los medios educativos de la región, tiene que ver con los serios problemas que se afrontan en las áreas de deserción, repitencia, y calidad de la educación.

En lo que se refiere a deserción, la gran mayoría de los niños en edad escolar comienzan la escuela primaria pero, según las estimaciones, menos de la mitad la finalizan.

También la mayoría de los que inician la secundaria no la completan. Se forma así un amplísimo grupo de niños y jóvenes con primaria incompleta, y secundaria incompleta. Su peso cuantitativo es observable en las estadísticas sobre el nivel de preparación de la mano de obra activa de la región. Ubicados fuera de los marcos de la educación formal, y con dificultades importantes para insertarse laboralmente, constituyen un extenso grupo social que está de hecho excluido de aspectos básicos de la vida de la sociedad.

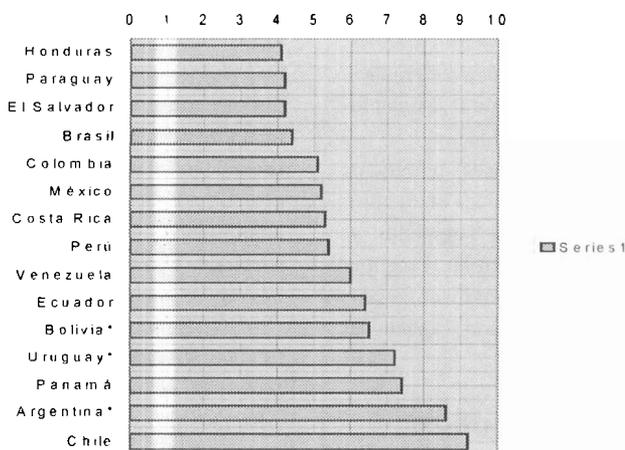
El frente de la repetición es de gran debilidad en América Latina. El Banco Mundial (1995) ha resaltado "el alto nivel de repetición, uno de los más altos del mundo en desarrollo". Jeffrey Puryear (1997) estima que un alumno promedio de la región está cerca de siete años en la escuela primaria para llegar a terminar sólo cuatro grados. Ese promedio surge de las elevadas repeticiones. Más del 40% de los alumnos repiten el primer grado, y la tasa de repetición promedio es de un 30% en cada año de estudios.

Las elevadas tasas de deserción y repetición de la región llevan a un bajo índice de escolaridad promedio por habitante, 5.2 años. Ello significa que el latinoamericano promedio no ha completado los 6 años de un ciclo de educación primaria. El promedio de años de educación por país de la región puede observarse en el Gráfico 1.

En varios países las cifras de escolaridad promedio son inferiores aún a los cinco años, y aún en los más avanzados no exceden de los 9 años.

La situación de la región es marcadamente más desfavorable que la que caracteriza a países de similar desarrollo económico de fuera de ella, como puede apreciarse en la Tabla I.

Gráfico 1
Promedio de años de educación



Con datos urbanos solamente.

Fuente: Informe de Progreso Económico y Social 1998. Washington, DC. BID.

Tabla I
Brechas en la educación en América Latina y el Caribe comparativamente con otros países en desarrollo, 1995 Porcentaje de la cohorte

	América Latina	Países con nivel similar de desarrollo económico
Porcentaje que completa el cuarto grado	66%	82%
Promedio de años de escolaridad de la fuerza laboral	5.2	7.0

Fuente: Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996 (Washington, DC: BID).

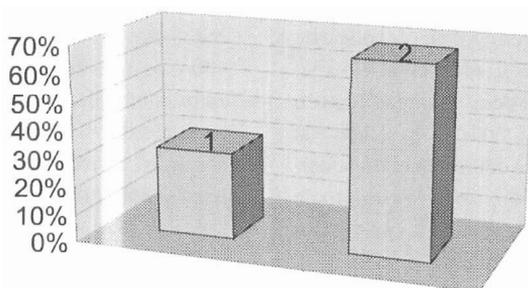
3. Educación e inequidad

Cuando se desagregan las tasas de deserción y repetición se observa que las mismas varían agudamente según los estratos sociales. Análisis del BID (1998) constatan que completan el quinto año de escolaridad en varios países de América del Sur, promediados (Bolivia, Brasil, Colombia y Perú), el 93% de los niños de los estratos altos, y sólo el 63% de

los niños de estratos pobres. En países de Centroamérica y el Caribe (Guatemala, Haití, República Dominicana) el 83% de los niños de estratos altos terminan el quinto grado, y sólo el 32% de los de estratos pobres.

Las tasas de terminación de la secundaria son también muy disímiles según el estrato social como puede observarse en el gráfico N° 2:

Gráfico 2
Con menos posibilidades de graduarse
(Índices de finalización de la secundaria en América Latina)



1. Niños en pobreza

Fuente: Cálculos de Enrique Aldaz basados en datos de encuesta del BID. BID Informe Especial, marzo-abril, 1999- *Infancia*, Publicación del Banco Inter-Americano de Desarrollo.

Los altos niveles de deserción y repetición de la región están vinculados a la pobreza y al patrón de inequidad general de la misma. Se estima que el 60% de los niños de la región son pobres. Los niños de familias pobres tienen posibilidad de ingresar al sistema educativo, pero su probabilidad de completar el mismo está totalmente condicionada por su situación socioeconómica. Carencias múltiples, que van desde la desnutrición que impide un rendimiento educativo mínimo, hasta el hacinamiento, pasando por la presión para que trabajen desde edades muy tempranas para allegar recursos, van a bloquear en los hechos su acceso real a la educación. Así lo ilustran, por ejemplo, las cifras centroamericanas. Los promedios de repetición que llevan a que los niños tarden más de 10 años en terminar la primaria en Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala, y la elevada deserción, están vinculados directamente al hecho de que en los países de esa subregión, con excepción de Costa Rica y Panamá, la pobreza tiende a ex-

2. Otros niños

ceder el 70% de la población, y, a que una tercera parte de los niños presentan ya desde muy temprano síntomas serios de déficits nutricionales acumulados (talla menor a la normal para su edad). Por otra parte, se calcula que en la región hay 30 millones de niños y adolescentes de 5 a 17 años que se han visto obligados a trabajar con el consiguiente impacto sobre su posibilidad de dedicación a la escuela.

Bajo el peso de estas condiciones el sistema educativo no cumple las expectativas de constituir un canal de movilidad. Van surgiendo niveles de preparación altamente estratificados que van a ser la base después de brechas de gran magnitud en el mercado laboral.

En un análisis de la situación en 15 países de la región (BID, 1998), se ha verificado que en ellos los jefes de hogar del 10% más rico de la población tienen 11,3 años de educación, casi siete años más que los jefes de hogar del 30% más pobre. Estas tan amplias distancias promedio son aun mayores en México, donde la diferencia entre unos y otros es de 9

años, y en Brasil, Panamá, y El Salvador, donde son de 8 a 9 años.

Las desigualdades en deserción, repetición y años de escolaridad, expresan de por sí un cuadro de inequidad aguda en materia educativa, pero corresponde agregar otro plano de análisis: la calidad de la educación. No sólo importa cuántos años de escolaridad reciben los niños y los jóvenes, sino cuál es el grado de actualidad y relevancia del conocimiento recibido en relación a las demandas de inicios de siglo, y cuál es la eficiencia de las metodologías instruccionales utilizadas.

América Latina ofrece indicadores que se están distanciando de los standards del mundo desarrollado, y de grupos de países del mundo en desarrollo, como los del Sudeste Asiático. En las mediciones internacionales como el Third International Math & Science Study (TIMSS), que compara los rendimientos educativos en ciencias y matemáticas de más de medio millón de niños de 13 años de edad, los pocos países latinoamericanos participantes ocuparon algunos de los últimos puestos entre los más de 40 que fueron medidos. Pero los rendimientos deficientes no son característicos de toda la sociedad. En cuanto se ingresa a observar datos sobre los desempeños educativos por sectores sociales, se advierte que hay marcadas disparidades hacia el interior de un país según cual sea el sector social al que pertenecen los alumnos. Schifelhoim (1995) construye la Tabla II sobre la base de datos TIMSS.

Como se advierte, los rendimientos en Matemáticas y Ciencia de niños de 13 años de las escuelas privadas de elite, a los que asiste un número muy reducido de los niños en edad escolar, son muy superiores a los de la escuela pública que concentra a la gran mayoría de los niños. Las diferencias de rendimiento no están al alcance de la voluntad de los niños. Tienen

que ver con variables muy concretas. En todos los aspectos claves las primeras tienen condiciones mucho más favorables. Los niños que asisten a escuelas privadas tienen más de 1200 horas de clase anuales, los de escuelas públicas menos de 800, y los de escuelas rurales 400. Los maestros de escuelas privadas ganan en promedio de 5 a 10 veces el sueldo de los maestros de escuelas públicas. Las condiciones de infraestructura y los materiales que utilizan son de calidad muy superior.

A todo ello se suma la incidencia del medio familiar. El peso de la situación familiar en el rendimiento educativo es muy alto. Se han observado correlaciones significativas entre los niveles educativos de padres, y niños. En los hogares pobres el aporte educativo de los padres es limitado, el número promedio de personas en el hogar suele ser muy alto en relación a su reducido espacio, y las familias atraviesan por dificultades continuas ante el embate de la pobreza. Todo ello afecta el rendimiento.

Las diferencias combinadas de condiciones favorables y desfavorables que surgen de escuelas y hogares estratificados, van a generar niveles de calificación muy dispares. Diversas investigaciones nacionales han corroborado recientemente el peso de estas diferencias, incluso en algunos de los países con mayores avances en el Continente en materia educativa, como Chile, Uruguay y Argentina.

4. Algunos casos nacionales

En el caso de Chile los niveles de rendimiento difieren marcadamente entre las Escuelas Municipales, en las que se concentra la mayoría de la población pobre, y a las que asiste el 57% de toda la matrícula escolar, las escuelas privadas subsidiadas por el Estado, y las escuelas privadas sin subsidio, a las que

Tabla II
Logro en matemáticas y ciencias en varios países por tipo de colegio
 (El estudio piloto TIMSS para logros en estudiantes de 13 años, 1992)

	Privados de elite	Privados de clase baja o públicos de clase baja	Públicos de clase baja	Públicos Rurales
Matemáticas				
Argentina	50	41	33	29
Colombia	66	32	27	35
Costa Rica	72	59	44	43
Rep. Dominicana	60	41	29	31
Promedio Nacional para Tailandia	50			
Promedio Nacional para EE.UU.	52			
Ciencia				
Argentina	45	43	37	28
Colombia	47	29	36	37
Costa Rica	66	59	50	50
Rep. Dominicana	52	38	29	29
Promedio Nacional para Tailandia	55			
Promedio Nacional para EE.UU.	55			

* Fuente: Schiefelbein, 1995. Programa de acción para la reforma educativa en América Latina y el Caribe. Conferencia Anual del Banco Mundial, para el desarrollo. 1995.

sólo asiste el 8% de la población escolar. Las cifras de rendimiento en matemáticas y español aparecen reflejadas en la Tabla III (Aninat, 1998).

El rendimiento en matemáticas en las escuelas privadas sin subsidio excede en más de un 30% al de las escuelas municipales. Casi lo mismo sucede en el área del lenguaje. Las tasas de graduación, y los años de duración de estudios ofrecen asimismo disparidades considerables como puede observarse en la Tabla IV.

Sólo el 73,66% de los estudiantes de las escuelas municipales terminan la primaria vs. el 84,57% de los de las escuelas privadas sin subsi-

dios. En el secundario la brecha es mucho mayor aún, 53% vs. 89%. La duración promedio de las carreras también difiere. Los estudiantes de escuelas municipales tardan 9,93 años en terminar una primaria de 8 años, y 5,01 en terminar la secundaria de 4 años, mientras que en los de las escuelas privadas las diferencias son reducidas respecto al período previsto.

Un análisis en el Uruguay (CEPAL, 1997) da cuenta de los siguientes resultados de los alumnos en matemáticas (Tabla V), y lenguaje (Tabla VI), según el contexto sociocultural de las escuelas.

Aun en un país con esfuerzos tan importantes en el campo de universalizar educa-

Tabla III
Test nacional de logros educativos (SIMCE) por tipo de escuela
 (Resultados nacionales para los cuartos grados de la escuela elemental B Porcentajes alcanzados) 1997

	Escuelas municipales	Escuelas privadas subsidiadas	Escuelas privadas sin subsidio
Matemáticas	59,5	65,3	80,9
Español	62,2	68,4	80,4

* Ministerio de Educación.

Nota: El SIMCE es un test estandarizado que mide anualmente el grado de logros en las metas académicas.

Fuente: Eduardo Anninat. Addressing equity issues in policy making: principles and lessons from the Chilean experience. Conference on Economic Policy and Equity. IMF, 1998.

Tabla IV
Indicadores de eficiencia por tipo de escuela. Chile, 1996

		Porcentaje de graduados	Tiempo promedio para graduarse (en años)
<i>Escuelas privadas sin subsidio</i>	Primaria	84,57	8,83
	Secundaria	89,22	4,37
<i>Escuelas privadas subsidiadas</i>	Primaria	75,80	9,59
	Secundaria	77,26	4,91
Escuelas municipales	Primaria	73,66	9,93
	Secundaria	53,00	5,91

* Ministerio de Educación. Compendio de Información Estadística 1996.

Nota: Los indicadores han sido calculados en la cohorte 1986-91 en la escuela primaria y 1991-96 en la secundaria.

Fuente: Eduardo Anninat. Addressing equity issues in policy making: principles and lessons from the Chilean experience. Conference on Economic Policy and Equity. IMF, 1998.

ción de buena calidad, como el Uruguay, los rendimientos en matemáticas y lenguaje difieren fuertemente según el contexto sociocultural de las escuelas. Se observa una estrecha correlación entre dicho contexto y los resultados

Kritz (1997) realiza un innovativo intento de medición del capital humano con que cuentan los diferentes niveles económico-sociales en la Capital Federal y Gran Buenos Aires de la Argentina. Establece un índice de capital humano que integra el nivel de logros al-

canzado por la población de más de 14 años en cuatro planos: nivel educativo, conocimientos de computación, conocimientos de idiomas, y cursos de capacitación. Los resultados presentados en la Tabla VII dan idea del grado de preparación que tienen las personas para funcionar en los mercados laborales actuales.

Como se observa hay una correlación totalmente estrecha entre nivel económico-social y capital humano. El 65,6% de los que tienen un índice de capital humano alto, perte-

Tabla V
Uruguay: resultados en matemáticas según el contexto socio-cultural de las escuelas

	Muy favorable	Medio alto	Medio bajo	Muy desfavorable	Total nacional
Estudiantes con rendimiento altamente satisfactorio (20-24 puntos)	21,9	8,4	3,4	2,0	6,8
Estudiantes con rendimiento satisfactorio (14-19 puntos)	45,6	35,3	23,2	15,7	27,3
Estudiantes con rendimiento insatisfactorio (7-13 puntos)	30,6	49,7	60,7	64,4	54,5
Estudiantes con rendimiento altamente insatisfactorio	2,8	6,7	12,7	17,9	10,9
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* Fuente: "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Unidad de Medición de Resultados Educativos, Administración Nacional de Educación Pública, 1996.

Tabla VI
Uruguay: resultados en lengua materna según el contexto socio-cultural de las escuelas

	Muy favorable	Medio alto	Medio bajo	Muy desfavorable	Total nacional
Estudiantes con rendimiento altamente satisfactorio (20-24 puntos)	41,9	19,5	9,8	5,0	15,8
Estudiantes con rendimiento satisfactorio (14-19 puntos)	43,3	48,1	40,9	32,8	41,3
Estudiantes con rendimiento insatisfactorio (7-13 puntos)	14,0	29,7	43,2	52,7	37,7
Estudiantes con rendimiento altamente insatisfactorio	0,8	2,8	6,1	9,5	5,2
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* Fuente: "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas. Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Unidad de Medición de Resultados Educativos, Administración Nacional de Educación Pública, 1996.

Tabla VII
Índice de capital humano según nivel económico social
Capital Federal - Gran Buenos Aires 1997

Índice de capital humano	Total	Nivel económico-social (*)				
		Bajo (16,4)	Medio bajo (35,8)	Medio (27,9)	Medio alto (10,5)	Alto (9,5)
Población de 14 años y más						
• Muy bajo	100,0	26,4	46,5	23,4	2,3	1,4
• Bajo	100,0	14,9	40,0	30,7	9,1	5,4
• Medio	100,0	5,0	26,9	31,8	21,5	14,8
• Medio alto	100,0	2,7	18,2	31,4	22,0	25,7
• Alto	100,0	1,0	6,4	27,0	21,1	44,5

(*) Los números entre paréntesis indican la proporción de cada NES en el total de hogares.

* Fuente: División de Estudios Laborales del Estudio Mora y Araujo, Noguera & Asociados, Encuesta de Niveles de Empleo en el Gran Buenos Aires, junio 1997. Incluido en Ernesto Kritz "Empleabilidad y vulnerabilidad social", Buenos Aires, 1997.

necen a las clases media alta, y alta, que son sólo el 20% de la población. Del otro lado, sólo el 7,4% de los que tienen dichos índices son integrantes de las clases media baja y baja, que son el 52,2% de la población.

5. Un círculo perverso

Los tres casos dan cuenta desde diversas ópticas del funcionamiento silencioso de fuertes procesos de estratificación de la educación. Como se ha visto la posibilidad de completar estudios primarios, y llevar adelante estudios secundarios, están altamente ligados al sector social de pertenencia. Asimismo, la calidad de dichos estudios tiene importantes saltos según el marco escolar al que se asiste. Como lo describe Puryear (1997): "Los sistemas de educación primaria y secundaria de América Latina están fuertemente segmentados en función del status económico de las personas, quedando las más pobres relegadas al sistema público, en tanto que los ricos y la mayoría de la clase media asisten a colegios privados. Como resultado se tiene

un sistema profundamente segmentado, en el cual los pobres reciben una educación que es abiertamente inferior a la que reciben los ricos. Un número desproporcional de aquellos que repiten y aquellos que desertan, son pobres. Incluso cuando los pobres permanecen en el colegio, tienden a aprender menos"

Si bien los avances en obligatoriedad legal de la educación primaria, y las cifras de matrícula representan progresos muy positivos, el problema total resulta mucho más amplio. El derecho a la educación, que surge de la ley, es difícil de ejercer en la práctica social.

Birdsall (1994) subraya su fragilidad: "Los pobres han recibido un derecho a la educación universal. Pero sin recursos, la calidad de esa educación y, por consiguiente el valor de ese derecho, se ha derrumbado".

En la realidad están operando de hecho en la región "circuitos educativos". A las escuelas que tienen una oferta de educación relevante en standards del mundo actual, ingresan niños de ciertos sectores sociales que, a su vez, cuentan con marcos familiares que han

acumulado significativos dosis de capital humano. Como plantean Alessina y Perotti (1994), el campo de la educación es el de un mercado pronunciadamente imperfecto en términos económicos. La mayoría de las personas dependen de sus propios recursos para invertir en educación. Por lo tanto la distribución inicial de recursos determinará qué tipo de escuela seleccionarán.

Frente a este circuito, que conduce a una educación competitiva en términos de los mercados laborales, se generan otros circuitos, en donde se halla la mayoría de la población en muchos de los países. La misma asiste a escuelas con restricciones operativas concretas: infraestructuras deficientes, falta de materiales, bajas remuneraciones docentes, limitado número de horas de clase anuales. Las dificultades del medio familiar a su vez son desfavorables para el rendimiento. La repetición y la deserción recorren este circuito en todos sus tramos.

Operando a través de procesos de esta índole, la promesa de movilidad social latente en la educación no se ve correspondida en la práctica. De cada 100 niños que comienzan la primaria en Bolivia, Brasil, Colombia y Perú, sólo llegan a nueve años de escolaridad, 15. De cada 100 que la inician en Guatemala, Haití y República Dominicana, sólo llegan a dicho nivel 6 (BID, 1998). Además, la calidad de lo recibido tiene serias restricciones. Para los otros 85, ó 94, la promesa se ha desvanecido. La educación ha sido para ellas una etapa marcada por severas inequidades. Ellas van a conducir a inserciones marginales o precarias en el mercado laboral que, a su vez, los harán formar parte de las familias socioeconómicamente desfavorecidas, que en los cuadros estadísticos anteriores, tienen niños con más deserción y repetición, y menor rendimiento. La inequidad en ingresos, acceso a activos y otras dimensiones

que tienen agudas presentaciones en América Latina considerada actualmente la región más desigual del planeta, permea en todos sus segmentos y fases, el proceso educativo.

¿Cómo enfrentar este "círculo perverso" en donde la educación influida por dicha inequidad aparece a su vez como fuente reproductora de inequidad?

6. Consideraciones finales

La promoción del capital humano aparece como un punto central de un modelo renovado de desarrollo. Tiene efectos positivos a nivel personal, familiar, y de las naciones. Es vital para la productividad y la competitividad. Se le atribuye un porcentaje considerable de las tasas de crecimiento económico. Se han visto las restricciones concretas que la desigualdad impone a los sistemas educativos de la región. Superarlas requerirá ponerlas a foco y diseñar estrategias apropiadas a su naturaleza. Es muy importante continuar con la política de extensión de la cobertura. Todavía quedan amplios grupos de población que se ha lan fuera de la matriculación en primaria. Pero como se ha visto, no basta. Debe haber una vigorosa política de elevación de la calidad

La gran mayoría de los estudiantes asisten a escuelas públicas con debilidades marcadas. Debe fortalecerse activamente la escuela pública. Ello implica recursos adecuados y acciones concretas en las áreas de la profesión docente, revisión curricular, materiales de trabajo, e infraestructura. La capacitación de los maestros es un eje básico de la cuestión. Se necesita una profesión docente jerarquizada socialmente, remunerada apropiadamente, y que constituya una alternativa atractiva de trabajo para las nuevas generaciones, abriendo posibilidades de progreso y crecimiento profesional. En las sociedades

que figuran en los primeros puestos del TIMSS, esa ha sido una de las estrategias maestras empleadas para obtener dicho resultado. Así los maestros en diversos países de Europa Occidental tienen sueldos superiores al promedio de la población.

En Israel, un país con muy buenos standards educativos, el Gobierno de Rabin decidió, sin embargo, en 1994, hacer una gran reforma educativa hacia el Siglo XXI. La nueva reforma educativa elevó en un 33%, en términos reales, el presupuesto de educación nacional. Entre los aspectos claves se incrementó sustancialmente la remuneración de los maestros, y se agregaron a su jornada de trabajo, tres horas pagas destinadas a entrenamiento en sistemas pedagógicos avanzados e introducción de la informática en todas las aulas del país. El país pasó a invertir en educación el 9% del Producto Bruto Nacional. En Corea se invierte casi el 10% del Producto Bruto Nacional en educación. Estos cuadros contrastan con la situación de los maestros en América Latina. Numerosos análisis de reputados especialistas coinciden en el diagnóstico.

Entre ellos, Puryear (1997) describe el estado crítico de las remuneraciones y los desestímulos al ingreso a la profesión del siguiente modo: "Se ha permitido el deterioro de la profesión docente. Los profesores de todos los niveles educacionales están generalmente mal formados y peor pagados, y tienen pocos incentivos para la excelencia profesional y perfeccionamiento. Un tercio de los profesores de la región carece de certificados o de grados profesionales. En los colegios rurales del nordeste brasileño, sólo el 40% de los profesores han completado la enseñanza básica (Harbison y Hanunshak, 1992).

En México, los profesores fueron uno de los pocos grupos ocupacionales que sufrieron la baja de un decil de sus salarios con res-

pecto a otros durante los ochenta (de Ibarola, 1995). Los bajos salarios y las condiciones precarias han empeorado particularmente el reclutamiento de nuevos profesores. La investigación reciente sugiere que aquellos que entran a programas de adiestramiento docente, tienen desempeños académicos desproporcionalmente bajos.

German Rama (1993) historia la evolución del proceso de deterioro y los escenarios previsibles: "... formar un buen cuerpo de maestros para todas las escuelas y un buen sistema de orientación y supervisión, enmarcado el todo en una ética de la función del maestro en la sociedad, llevó en algunas sociedades un esfuerzo de medio siglo. Políticas de ajuste económico que, sin proponérselo intencionalmente, pauperizaron a los maestros, dejaron de mantener y construir locales escolares, y hacieron a los niños, promovieron una profunda crisis de la profesión de maestro. Los mejores profesores buscaron ocupación en otra parte, los que quedaron se burocratizaron y dejaron de creer en lo que hacían - porque a través de las políticas públicas, se desvalorizó ese noble acto de enseñar a los niños - los jóvenes capaces no quisieron ir a formarse a los institutos normales y, en algunos países, es posible que en el futuro inmediato no haya jóvenes profesionales para sustituir a los antiguos, que se retiran o abandonan, y se vuelva a una enseñanza con maestros sin título".

Estos procesos que afectan severamente la calidad, requieren políticas orgánicas para superarlos. Algunos países de la región las han diseñado, puesto en práctica, y están obteniendo resultados.

Costa Rica ha considerado a la educación, durante sus cincuenta y dos años de democracia, un gran proyecto nacional. Consecuentemente, sus fuerzas políticas han defendido la escuela pública y trabajado permanente-

mente en su mejora. El Congreso de dicho país aprobó, en 1997, una reforma constitucional que incorpora una cláusula que obliga a los gobiernos a invertir en educación no menos del 6% del Producto Bruto Nacional, porcentaje muy superior al de la mayoría de los países de América Latina. Sus logros educativos han incidido en que ocupe una de las primeras posiciones de la región en las estadísticas de desarrollo humano, y la calidad de su sistema educativo se ha convertido en uno de los elementos centrales que han atraído recientemente inversiones tecnológicas de punta en gran escala hacia ese país.

Uruguay, en donde la educación ha sido una prioridad de la democracia en todo este siglo, ha desarrollado una amplísima reforma educativa que tiene entre sus metas avanzar hacia la universalización de la educación preescolar (Rama, 1998). Asisten a preescolar, instancia educativa considerada crucial en el mundo de inicios del Siglo XXI, por su peso en la formación de las estructuras básicas, sólo el 14% de los niños de América Latina. La cifra uruguaya multiplica varias veces ese nivel, pero el país se ha propuesto llegar a la universalización del preescolar. Asimismo, hay en marcha uno de los más ambiciosos programas de jerarquización y desarrollo de la profesión docente.

En Chile, según refiere Anninat (1998), la democracia ha considerado el tema de la educación de la más alta prioridad y se han iniciado una serie de programas para mejorar la "calidad y equidad" en la educación. Se aumentaron considerablemente los presupuestos educativos. Se reforzó la dotación de materiales y se instalaron computadoras en todas las escuelas secundarias y el 50% de las primarias. Se puso en marcha un vasto progra-

ma de renovación curricular e innovaciones educativas, el Proyecto Montegrande. Especial énfasis en las reformas ha tenido el fortalecimiento de la profesión docente. Se aumentaron los sueldos reales de los docentes desde 1990 a 1998, en un 80%. Se crearon premios a la excelencia docente, becas para perfeccionamientos en el exterior, y se mejoró la formación inicial de maestros.

En todos estos países hay una enérgica política de calidad en la educación pública, junto a la de cobertura. Sus medias de rendimiento superan a las deficientes medias de la región, y señalan la necesidad y viabilidad de caminar en esa dirección.

No son los únicos casos. Pueden decirse ya mencionarse numerosas experiencias relevantes en marcha en otros países de la región. Sin embargo, los avances serán limitados aun con las mejores intenciones si no se encara frontalmente el problema de las pronunciadas inequidades que presiona continuamente por segmentaciones en los sistemas educativos, relegando y discriminando una y otra vez a través de múltiples mecanismos a los estratos pobres. La realidad exige consiguientemente que se diseñen vigorosas políticas de mejoramiento de la equidad en educación y que ellas sean un núcleo central de las políticas educativas generales. En sociedades como las latinoamericanas con vastos sectores de población viviendo en pobreza y miseria, la educación puede ser una poderosa fuerza de cambio social y devolución de dignidad y esperanza a los pobres, o por el contrario de persistir las fuertes inequidades que la marcan un refuerzo permanente de los círculos perversos que conducen a la exclusión social, y la tornan en una situación sin salida.

Notas

1. Pueden verse los contenidos de la reforma en Amnon Rubinstein, Shimshon Shoshani, Ministry of Education, "There is another way. The Government of Israel believes in education", 1994.

Bibliografía citada

- Aninat, Eduardo (1998). "Addressing equity issues in policymaking: principles and lessons from the Chilean experience." Conference on Economic Policy and Equity. IMF, June 8-9.
- Banco Mundial (1995). "América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos".
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID/OCE) (1996). Progreso Económico y Social. Washington, DC. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID/OCE) (1998). Progreso Económico y Social. Washington, DC. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999). Informe Especial. Infancia. Marzo-Abril.
- Birdsall, Nancy. "Quality and inequality in Latin American Education." En "Putting education first," Conference. Washington, 15 November 1994 (mencionado por Jeffrey Puryear. "La educación en América Latina: problemas y desafíos". PREAL, 1997).
- División de Estudios Laborales del Estudio Mora y Araujo, Noguera & Asociados, Encuesta de Niveles de Empleo en el Gran Buenos Aires, junio 1997. Incluido en Ernesto Kritz "Empleabilidad y vulnerabilidad social", Buenos Aires, 1997.
- "Evaluación nacional de aprendizajes en lengua materna y matemáticas (1996). Sexto año de enseñanza primaria", Montevideo, Unidad de Medición de Resultados Educativos, Administración Nacional de Educación Pública.
- Puryear, Jeffrey (1997). "La educación en América Latina. Problemas y desafíos". PREAL.
- Rama, Germán (1993). En "Reforma Social y Pobreza". BID/PNUD.
- Rama, Germán (1998). "La reforma educativa en Uruguay". *Administración Nacional de Educación Pública*, febrero.
- Schiefelbein, Ernesto (1995). "Programa de acción para la reforma educativa" en **América Latina y el Caribe**. Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo.