

LA EDUCACIÓN PÚBLICA Y EL DESAFÍO DE LA DESIGUALDAD PREGUNTAS Y DILEMAS

MARÍA INÉS CASTRO LÓPEZ

Introducción

A lo largo de la historia de poco más de un siglo de los sistemas nacionales de educación de América Latina, 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 educación básica, *el ideal de la igualdad resulta todavía lejano*. El presente reporte de investigación¹ pretende ser una aportación al desarrollo del conocimiento dentro del campo de estudio de la desigualdad educativa. Se plantean algunas de las preguntas de investigación que organizan el desarrollo del proyecto y se integra un primer abordaje analítico sobre el problema de la desigualdad educativa.

Se analiza el período 1990-2005 que comprende el proceso de reestructuración del Estado, que implicó reducir el gasto social y elevar la eficiencia productiva, al mismo tiempo que se impulsaron mecanismos que privilegiaron 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. Durante esta etapa las políticas educativas alentaron la participación de la iniciativa privada en el sector, al tiempo que se implementaba un proceso de descentralización del sistema educativo nacional. Desde la perspectiva del análisis de la igualdad de oportunidades las políticas estuvieron orientadas al logro de una mejor calidad en la enseñanza y a la disminución del rezago educativo, para lo cual se diseñaron varios

programas compensatorios, especialmente dirigidos a los alumnos que procedían de los sectores marginados de la sociedad. El logro de la *igualdad de resultados* era la meta a alcanzar.

Algunas de las preguntas operativas que orientan la investigación son las siguientes:

- ¿Qué peso tiene la “composición sociocultural” de la escuela en la determinación de las desigualdades educativas? Puede un espacio institucional con una activa dinámica cultural contrarrestar la carencia cultural de los alumnos.
- ¿Es realmente la escuela una institución que acumula y distribuye equitativamente el acervo cultural de una sociedad, independientemente del origen social de los alumnos?
- ¿Las diferencias de capital económico y cultural de las familias, expresadas en el desempeño de los alumnos, pueden ser modificadas (aumentarse o disminuirse) por la intervención de la escuela?
- ¿El cambio de paradigma hacia el mercado significó una fuerte diferenciación del Sistema de Educación y una acentuación de las desigualdades educativas? ¿El sistema de educación se reconfiguró quedando la escuela pública como un espacio destinado a ofrecer educación a los sectores en riesgo, abandonando su papel central en la formación del ciudadano? ¿También abandonó su función del periodo desarrollista, de formador de recursos humanos que impulsaría el desarrollo económico del país? (la educación en situación de riesgo)
- ¿Si la cuestión de la justicia pasa por la distribución, puede un sistema educativo que segmenta la oferta (descentralización y privatización) contribuir a la igualdad de oportunidades?

Desigualdad y educación

El análisis de la relación educación-sociedad, desde la perspectiva de la desigualdad social, lleva necesariamente a plantear el problema de la acumulación, o suma, de diversas formas de discriminación que se presentan en la sociedad en su conjunto. Quiénes están socialmente excluidos del modelo 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. Las investigaciones desarrolladas en el campo (Muñoz Izquierdo, Schmelkes, Reimers) demuestran 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 población. Lograr que las instituciones escolares reviertan esta situación requiere de un gran esfuerzo político y financiero que trasciende el ámbito de lo educativo.

Modernidad y globalización en América Latina

El proyecto de modernidad ubica dentro de la escuela a dos de sus soportes claves: el conocimiento científico y la formación ciudadana. Dentro del proyecto de modernidad se entiende a la educación como un bien público, por eso la escuela es concebida como institución pública, portadora de un fuerte mensaje de civilidad y de igualdad. El criterio de una educación igual para todos suponía la búsqueda de la homogeneidad educativa. Es por eso que los sistemas en América Latina son fuertemente centralizados. Sin embargo a lo largo de los años noventa se desarrollan los procesos de globalización propios de la llamada sociedad

del conocimiento. Se consolida una sociedad interdependiente a nivel mundial que, de alguna manera, erosiona las fronteras territoriales de los Estados-nación, y se instaura el mercado “como mecanismo de asignación de recursos” (tanto a nivel mundial, como internamente en cada nación). Simultáneamente con el proceso de globalización se desencadena un proceso de diferenciación cuya expresión se produce, generalmente, en *políticas de descentralización* que impactan, entre otras, a las instituciones educativas. El proceso de globalización implicó que, en oposición a la sociedad industrial que 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 fueran el conocimiento y la información. Esto modifica los requerimientos de la fuerza laboral, que ahora tendrá que ser flexible y reciclarse, lo que genera nuevas demandas al sistema educativo. Estos mecanismos de globalización han propiciado que en los sistemas educativos surjan simultáneamente procesos de integración y de diferenciación. Esto implicó una tendencia a la ***integración supranacional*** de los sistemas educativos, a partir de la implementación de procedimientos de evaluación en base a estándares internacionales, revalidación de certificados y títulos en distintos países, así como convenios multilaterales, y una tendencia a la ***diferenciación intranacional*** que se realiza a partir de procedimientos de descentralización y segmentación del sistema educativo, procedimientos que pueden propiciar una mayor desigualdad educativa.

Al respecto es necesario tomar en cuenta que si bien la descentralización fue entendida como una buena “solución técnica” a los problemas de inflexibilidad burocrática y a la excesiva concentración en la toma de decisiones, en algunos casos también fue utilizada como una estrategia de apoyo al objetivo de la privatización y desregulación de las funciones sociales del Estado.

La inalcanzable igualdad educativa

“La pregunta clásica sobre la justicia distributiva es ¿tienen algunos demasiado y otros excesivamente poco? Las cuestiones de distribución se pueden plantear referidas a toda una serie de “bienes sociales” entre los que se encuentra la educación (Walzer, citado por Connell. La escuela distribuye los bienes simbólicos y los conocimientos de una sociedad. Para estudiar la igualdad de oportunidades es necesario establecer la responsabilidad que el sistema de educación tiene en relación a toda la población (¿qué ofrece la escuela?) y analizar la función distributiva de la escuela (¿cómo se distribuye el bien social que es la educación?). Pese al discurso de la igualdad de oportunidades, los resultados que se observan (la pirámide educativa) demuestran una significativa desigualdad. Son los propios sistemas educativos quienes realizan una desigual distribución de sus beneficios. Entonces surge la pregunta ¿quiénes se benefician con el sistema educativo tal como es?

Quienes llegan a los niveles más altos de la pirámide de la educación pública obtienen un doble beneficio: una mayor escolaridad y mayor uso del presupuesto educativo. ¿Cuanto cuesta un joven que solo cursa la educación primaria (6 años de escolaridad) y un joven que obtiene una licenciatura (aproximadamente 17 años de escolaridad)? “Las diferencias más importantes se producen en la *inversión social* total en la educación de los niños ricos y de los niños pobres (según ocupación de los padres): diferencias que (...) tienen un peso abrumador, mayor que *toda* la inversión en educación compensatoria”

Frente a esta situación cabe formularse las siguientes preguntas: ¿quién se apropia de la inversión en educación pública y quién la debe financiar?; ¿cómo diseñar políticas que garanticen una distribución equitativa?; ¿cómo lograr la inversión privada en educación pública?

Buscando la igualdad educativa

Es necesario insistir que al utilizar el término igualdad de oportunidades educativas resulta pertinente establecer con claridad que se entiende por tal igualdad. De lo contrario se puede tener una apreciación demasiado restringida del concepto, y considerar que el libre acceso a la escuela garantiza dicha igualdad. Pero la 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. De hecho la realidad educativa de nuestro país da cuenta de esa desigual distribución (Guevara Niebla:1992). Sin embargo 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 harán que los resultados sean desiguales.

Es entonces necesario repensar el término "igualdad de oportunidades educativas", vinculándolo con el principio de *justicia distributiva*. La noción de justicia distributiva 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 distintas frente a una oferta educativa homogénea. Es precisamente la justicia lo que impulsa a establecer una igualdad en la calidad y en los resultados del servicio educativo.

La noción de igualdad de oportunidades educativas debe ampliarse, incorporando a la igualdad de acceso, la igualdad de permanencia dentro del sistema escolar y la igualdad de resultados al egresar del mismo.

Los estudios estadísticos permiten establecer ciertas "variables discriminatorias" que reflejan el comportamiento del sistema educativo nacional (Solari:1980). De acuerdo con estos estudios el *lugar de residencia y el grupo social de pertenencia* son variables determinantes de la

posibilidad de acceso y de permanencia en el sistema escolar². Las cifras también permiten observar que estas "variables discriminatorias" se relacionan positivamente entre sí, haciendo que los niños indígenas de las zonas rurales sean los más desatendidos por el sistema formal de educación. Las estadísticas confirman esta relación: el número de niños que logran concluir la educación elemental, alcanzando el 6° grado de primaria, es diez veces mayor en las zonas urbanas que la cantidad de niños que lo logran en la región rural-indígena. Los índices de reprobación y deserción son también significativamente mayores en este último sector.

Resulta interesante observar que cuando el Estado hace un esfuerzo por democratizar la enseñanza y el sistema educativo logra cubrir la demanda educativa, la supervivencia dentro de la escuela 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.

La igualdad de los resultados internos hace referencia al aprendizaje cognitivo que logran los alumnos como consecuencia de su paso por la escuela. Para que se pueda hablar de igualdad de resultados, se tendría que garantizar que todo egresado obtenga el mismo nivel de conocimientos, independientemente de la zona de residencia y del grupo social al cual pertenece. Sin embargo la realidad demuestra que se puede egresar del mismo grado y nivel del sistema educativo con un bagaje cognitivo totalmente diferenciado.

En cuanto a la igualdad de resultados externos, esto hace referencia a la posibilidad de una movilidad social ascendente que generalmente ofrece la educación. Los hechos al respecto muestran que la educación tiene un efecto positivo sobre el empleo y el ingreso. Sin embargo también aquí estos resultados se encuentran sesgados por el origen social del individuo, que

combinado con la segmentación del sistema educativo, permitirá reconocimientos y prestigios distintos de acuerdo a la escuela a la que haya asistido.

Si bien a la escuela no le corresponde, ni tiene la capacidad de, resolver problemas de desigualdad social que son estructurales y están históricamente afianzados en la población; sí tiene que hacer el esfuerzo para garantizar un mínimo de educación, en cantidad y calidad, para todos los niños, independientemente de su origen, que les permita una incorporación social crítica y positiva. Tendría que considerarse la igualdad en dos niveles. Un nivel elemental que garantice el logro de conocimientos, habilidades y aptitudes básicas para todo individuo. Un nivel más amplio que garantice la igualdad de oportunidades para acceder a todos los niveles del sistema educativo.

¹ Se desprende de la investigación individual *El sistema nacional de educación y la igualdad de oportunidades*”, que actualmente se desarrolla en el IISUE-UNAM. Dicho proyecto se propone analizar, desde una perspectiva sociológica, el desempeño de los sistemas educativos de América Latina en el logro de la igualdad de oportunidades.

² Los indicadores incorporación y permanencia en el sistema educativo presentan grandes desequilibrios en las diversas regiones del país. Con relación a la incorporación los índices más altos corresponden al Distrito Federal con un 96% de los niños en edad escolar, en tanto que Chiapas, con una población rural-indígena muy amplia, solo logra un 72% de incorporación. En cuanto a los años de escolarización cursados, en el Distrito Federal el promedio es de 8.5 años, pero en Chiapas sólo se alcanza 3.7 años.

Bibliografía

- Castells, Manuel (1995) “Flujos, redes e identidades: una teoría crítica de la sociedad informacional”, en Manuel Castells *et al.*, *Nuevas perspectivas críticas de la educación*. Ediciones Piadós, Barcelona
- Connell, R. W. (1993) *Escuelas y justicia social*, Morata, Madrid

-
- Ferrant, David, Guillermo Perry, Francisco Ferrería, Michel Walton (2004) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, Banco Mundial
- Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (2006) *Estudio comparativo de la educación básica en México: 2000-2005*, INEE, México
- Muñoz Izquierdo, Carlos (2001) “Educación y desarrollo económico y social. Políticas públicas en México y América Latina durante las últimas décadas del siglo XX”, en revista *Perfiles Educativos*, vol. XXIII, núm. 91, CESU-UNAM, México
- Ocampo, José Antonio (2002) “La educación en la actual inflexión del desarrollo de América Latina y El Caribe” en *Revista Iberoamericana de Educación*, OEI, No. 30, Organización de Estados Iberoamericanos
- 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