

¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación?

El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina

STEFAN PETERS

Si durante el siglo XX vastas capas de la sociedad no tenían acceso al sistema educativo, hoy pueden observarse dentro de los sistemas educativos latinoamericanos las diversas calidades y la mayor fragmentación jerárquica, que aseguran la continuidad de la injusticia. Las reformas aplicadas tras el «giro a la izquierda» no lograron cambiar la tendencia. Estos ejemplos muestran un dilema general de la política educativa progresista: para atacar con éxito las desigualdades en este campo, es necesario crear amplios acuerdos políticos, pero esos mismos acuerdos implican concesiones a los sectores privilegiados y, por ende, dificultan la eliminación de las desigualdades históricas.

En América Latina existe una enorme desigualdad en materia de educación, que es ampliamente reconocida y está muy documentada¹. A pesar de las numerosas investigaciones efectuadas en torno de la relación entre el sistema educativo y las desigualdades sociales, este vínculo de carácter recíproco se ha mantenido invariable (no solo a escala latinoamericana) durante los últimos tiempos. El fracaso en crear un marco de equidad educativa no debe atribuirse únicamente a las deficientes políticas educativas o a una falta

Stefan Peters: politólogo. Es colaborador científico y doctorando en Relaciones Internacionales e Intersociales de la Universidad de Kassel.

Palabras claves: educación, desigualdad social, giro a la izquierda, Uruguay, Venezuela.

Nota: traducción del alemán de Mariano Grynszpan.

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal): *La hora de la igualdad*, Cepal, Santiago de Chile, 2010, pp. 223-229. V. tb. Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (Siteal): «Atlas de las desigualdades educativas en América Latina», <<http://atlas.siteal.org/indice>>.

general de recursos. La situación requiere, ante todo, un análisis relacional, que dirija su mirada a las luchas sociales que enfrentan a quienes defienden los privilegios y a quienes intentan eliminarlos².

Los gobiernos del «giro a la izquierda» de la región muestran diferencias en cuanto a su base social, sus posiciones políticas y los contextos donde se desenvuelven. Sin embargo, tienen algo en común: buscan impulsar un cambio en la relación de fuerzas. Su política socioeconómica apunta a eliminar privilegios históricos y a reducir el nivel de las desigualdades sociales. Dentro del escenario de las reformas regionales, la política educativa juega un papel preponderante, aunque las medidas concretas adoptadas por los respectivos gobiernos se diferencian claramente, habida cuenta de las situaciones heterogéneas y las constelaciones políticas específicas de cada país. Si se hace un primer balance de las transformaciones y se evalúa su impacto en términos de reducción de las disparidades sociales, cabe afirmar –más allá de las características individuales– que los resultados son bastante desalentadores. Esto puede atribuirse a un dilema general de la política educativa progresista: por un lado, existe el riesgo de que las reformas radicales terminen desprestigiando la educación pública y promuevan, sobre todo en las capas medias, una huida hacia el sector privado; a su vez, la búsqueda de un apoyo social amplio disminuye la posibilidad de introducir cambios demasiado profundos. Así se frena el proceso de reformas y se mantienen las concesiones otorgadas a actores privilegiados en el plano social y político.

■ Tres factores de la desigualdad educativa

El desarrollo de la educación en América Latina trajo consigo una paradoja. Durante el periodo expansivo de la segunda mitad del siglo xx, el nivel medio de instrucción de la población aumentó claramente en todos los países de la región y la tasa de analfabetismo experimentó una notable reducción gracias a la mayor escolarización. Además, la lucha contra la discriminación femenina logró que, en promedio, hoy las mujeres cuenten con un mayor nivel educativo que sus congéneres masculinos³.

2. Agnès van Zanten: «New Modes of Reproducing Social Inequalities in Education: The Changing Role of Parents, Teachers, Schools and Educational Policies» en *European Educational Research Journal* vol. 4 N^o 3, 2005, pp. 155-169; Ben W. Ansell: *From the Ballot to the Blackboard. The Redistributive Political Economy of Education*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

3. La equiparación estadística de estos resultados entre géneros cubre también la interseccionalidad de la desigualdad educativa, originada en la discriminación que aún siguen sufriendo parcialmente algunas mujeres de edad avanzada, de áreas rurales y de poblaciones indígenas.

A pesar de este desarrollo positivo, hay coincidencia en que desde hace tiempo la educación en América Latina se encuentra en crisis. Los progresos se limitan a aspectos cuantitativos y, si se comparan con los de otras regiones (por ejemplo, con Asia oriental), resultan bastante magros⁴. En los distintos países, la política del sector se ve confrontada principalmente con altas tasas de repitencia y deserción, así como con enormes desigualdades.

Al poner el énfasis en lo cuantitativo, la mayoría de los análisis dejan de lado la escasa calidad y la creciente fragmentación jerárquica. No obstante, en América Latina, la desigualdad social se reproduce a través de las generaciones debido a la combinación de tres factores: el acceso a la educación, la calidad educativa y la fragmentación jerárquica del sistema. A su vez, estas categorías constituyen parámetros que permiten analizar el potencial y los límites de los actuales procesos de reformas⁵.

■ Acceso a la educación

En América Latina, el acceso a la educación se ha ido ampliando sucesivamente hasta alcanzar a (casi) todos los sectores y el nivel medio de instrucción de la población ha aumentado de manera continua. Sin embargo, el ingreso al

**Los grupos sociales
más desfavorecidos
sufren un fracaso
desproporcionado dentro
del ámbito educativo
latinoamericano ■**

sistema y el tiempo de permanencia siguen mostrando un alto grado de selectividad en función de criterios tales como origen social (especialmente, nivel de ingresos y de instrucción), adscripción étnica, estado de salud, lugar de residencia o edad. Los grupos sociales más desfavorecidos sufren un fracaso desproporcionado dentro del ámbito educativo latinoamericano. El problema

se refleja, sobre todo, en el marcado aumento de la deserción producida durante la transición entre la escuela primaria y la secundaria. Esta articulación del sistema actúa como una bisagra selectiva, condiciona la continuidad y, en muchos países de la región, significa el fin de la etapa escolar para gran parte de los sectores sociales más vulnerables.

4. Stephen Haggard y Robert R. Kaufman: *Development, Democracy and Welfare States. Latin America, East Asia and Eastern Europe*, Princeton University Press, Princeton, 2008.

5. S. Peters: «Bildung als Privileg: Bildungspolitik in Lateinamerika» en Ingrid Wehr y Hans-Jürgen Burchardt: *Soziale Ungleichheiten in Lateinamerika. Neue Perspektiven auf Wirtschaft, Politik und Umwelt*, Nomos, Baden-Baden, 2011, pp. 201-225.

Las causas están relacionadas –aunque no exclusivamente– con el origen social. La deserción prematura de tantos niños provenientes de hogares vulnerables se debe, por un lado, al aumento de los costos directos e indirectos de concurrir a clases, es decir, al gasto que implican los materiales de estudio, el transporte y el uniforme; por el otro, se explica por la creciente presión para integrarse al mercado laboral y ayudar así a la economía del hogar, o para realizar actividades diversas que contribuyan a la organización familiar. Estas condiciones sociales escapan en gran medida a la influencia de las políticas específicas del área educativa, aun cuando el acceso de los grupos poblacionales más desfavorecidos se ha visto facilitado claramente a través de transferencias monetarias condicionadas, programas de alimentación escolar, subsidios para materiales de estudio, transporte, uniforme, etc.⁶

Sin embargo, estas medidas por sí solas no son suficientes para mejorar de manera sustancial el acceso de los sectores vulnerables. Las altísimas tasas de repitencia y deserción que se registran al inicio de la escuela secundaria muestran que el problema no solo se origina en las condiciones del contexto, sino también en otros factores inherentes al sistema educativo. En muchos países de la región existe una buena oferta de nivel primario, mientras que la enseñanza secundaria resulta insuficiente y está fuera del alcance de amplias capas de la sociedad. En parte, esto es consecuencia de las políticas focalizadas dirigidas específicamente al campo de la educación primaria e implementadas para combatir la pobreza. De acuerdo con el modelo del *universalismo básico*, el gasto público debe promover sobre todo la instrucción primaria para apoyar directamente a los sectores más desprotegidos. Pero la política en cuestión no amplía la oferta en los niveles siguientes y dificulta la articulación: cuando finaliza la enseñanza primaria, el acceso a la escuela secundaria suele tornarse inalcanzable para gran parte de la población rural y las capas urbanas de escasos ingresos.

La baja calidad educativa, el cambio en el entorno del aprendizaje, las prácticas pedagógicas aplicadas en la transición al ámbito secundario, la subestimación de la importancia de los contenidos y la sensación de inseguridad generada por la violencia y la criminalidad también contribuyen a provocar una deserción prematura. El nivel de la escuela primaria en América Latina

6. José Antonio Ocampo: «Las concepciones de la política social: universalismo *versus* focalización» en *Nueva Sociedad* N° 215, 5-6/2008, p. 49 y ss., disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3521_1.pdf>.

no es demasiado alto, pero evidentemente los problemas generales de calidad se agudizan en el marco de la enseñanza secundaria y conspiran contra la continuidad de los estudios. Uno de los obstáculos consiste en que la educación media ofrece una gran cantidad de asignaturas en su plan curricular y cuenta con una forma de organización más anónima. De este modo, presenta una marcada diferencia respecto al nivel primario, caracterizado por la enseñanza centralizada y la estrecha relación de los niños con el docente. La tasa de deserción es mucho mayor en la escuela secundaria que en la primaria, aunque los adolescentes que abandonan prematuramente las aulas no suelen conseguir medios formales ni informales de subsistencia, como demuestran algunas investigaciones sobre los jóvenes que no estudian ni trabajan⁷. Todos los factores mencionados afectan principalmente a los niños provenientes de hogares vulnerables. Las falencias del sistema educativo perjudican en mayor medida a los sectores desfavorecidos y reafirman de ese modo la injusticia social⁸.

■ Calidad educativa

El mero acceso al sistema no garantiza el éxito en el proceso de aprendizaje. La baja calidad educativa fue confirmada por distintas pruebas internacionales (PISA, LLECE, SERCE) que evalúan el rendimiento de los estudiantes de

Los niños pertenecientes a los sectores más vulnerables tienen entonces una doble desventaja: ven restringido su acceso y, además, reciben una enseñanza de menor calidad en la escuela ■

forma comparativa y estandarizada. Tanto desde el ámbito político como desde el social, hoy se reconoce que este es uno de los problemas más graves de la educación⁹. En América Latina, la calidad no solo es insatisfactoria desde un punto de vista general, sino que además refleja aspectos sociales y exhibe niveles desiguales dentro de los propios sistemas educativos. Los niños pertenecientes a los sectores más vulnerables tienen entonces

7. Gonzalo A. Saraví: «Entre la evasión y la exclusión social: jóvenes que no estudian ni trabajan. Una exploración del caso argentino» en *Nueva Sociedad* N° 190, 3-4/2004, pp. 69-84, disponible en <www.nuso.org/upload/articulos/3183_1.pdf>; Vanessa D'Alessandre: *Adolescentes que no estudian ni trabajan en América Latina*, Siteal, Buenos Aires, 2010.

8. Eduardo Lora et al.: *Calidad de vida: más allá de los hechos*, BID, Washington, DC, 2008, p. 130.

9. F. Javier Murillo Torrecilla y Marcela Román Carrasco: «Mejorar el desempeño de los estudiantes en América Latina. Algunas reflexiones a partir de los resultados del SERCE» en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* vol. 14 N° 41, 2009, p. 454; Unesco: *Informe de seguimiento de la Educación para Todos en el mundo. Llegar a los marginados*, Unesco, París, 2010, pp. 119-127.

una doble desventaja: ven restringido su acceso y, además, reciben una enseñanza de menor calidad en la escuela.

La baja calidad educativa no es un fenómeno nuevo en América Latina. En parte, puede explicarse a partir de la propia expansión y el acceso de grupos poblacionales que antes estaban excluidos del sistema. Durante la segunda mitad del siglo xx, se incorporó rápidamente a muchos sectores marginados y se promovió la continuidad hacia niveles superiores de enseñanza. En el marco de un sostenido crecimiento demográfico, este proceso planteó grandes desafíos para los sistemas educativos de la región. La escasez de recursos obligó a elegir entre cantidad y calidad. Las consecuencias de haber priorizado lo cuantitativo son conocidas: infraestructura edilicia inadecuada y en mal estado, materiales de estudio insuficientes y obsoletos, docentes desmotivados por la deficiente formación, los bajos sueldos y la sobrecarga en sus tareas, aulas atestadas de alumnos, falta de programas de capacitación para maestros, profesores y directores, etc. Además, el tiempo de estudio se acorta debido al esquema de enseñanza por turnos, la frecuente suspensión de las clases y la integración cotidiana de diversas tareas relacionadas con temas extracurriculares y, en cierta medida, sociopolíticos. Ante un contexto de mayores dificultades y un aumento de la pobreza como consecuencia de la crisis social, no es de extrañar que el campo educativo muestre un rendimiento insatisfactorio.

Se ha desarrollado una creciente conciencia sobre la relación que existe entre la posición social y los resultados en la educación. Los beneficios específicos otorgados a los sectores de menores ingresos a partir de la década de 1990, tales como alimentación escolar, atención sanitaria y subsidio para uniforme, ya no se ven solo como un instrumento para aumentar el porcentaje de acceso a las aulas. Su presencia también debe crear condiciones adecuadas para que los alumnos provenientes de hogares vulnerables alcancen el éxito en los estudios¹⁰. No cabe duda de que estas medidas sociales mejoran la situación escolar de los niños que viven en la pobreza o en la indigencia; sin embargo, no hay que idealizarlas como la panacea para reducir las desigualdades educativas¹¹. Las instituciones de enseñanza asumen cada vez más funciones en el ámbito de las políticas sociales, el trabajo social y la pedagogía social. Así

10. Néstor López y Juan Carlos Tedesco: *Las condiciones de educabilidad de los niños y adolescentes en América Latina*, IIEP / Unesco, Buenos Aires, 2002. Con el concepto de «educabilidad», López y Tedesco destacan la importancia de la alimentación, la atención de la salud y la vestimenta para asegurar una participación exitosa en el proceso educativo.

11. Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva y Ernesto Trevino: «Where is the 'Education' in Conditional Cash Transfers in Education?», *UIS Working Paper N° 4*, Montreal, 2006.

intentan generar condiciones propicias para el éxito en el aprendizaje, tales como las que se presentan de forma espontánea para las capas medias y altas. Como consecuencia, surgen escenarios cotidianos totalmente diferentes, que se reflejan en rendimientos desiguales dentro del sistema educativo. Mientras

Mientras las escuelas que aglutinan a los sectores pobres intentan amortiguar sus desventajas sociales, los establecimientos que convocan a las capas medias y altas pueden dedicarse directamente a impartir el contenido curricular ■

las escuelas que aglutinan a los sectores pobres intentan amortiguar sus desventajas sociales, los establecimientos que convocan a las capas medias y altas pueden dedicarse directamente a impartir el contenido curricular.

Asimismo, con el establecimiento de escuelas de jornada completa y el otorgamiento de complementos salariales a los docentes que trabajan en «instituciones problemáticas» se aspira a mejorar la calidad educativa ofrecida

a los sectores desfavorecidos. Pero estas medidas también generan dudas. Por lo general, la retribución adicional es demasiado baja como para atraer a los profesionales más calificados. Además, el aumento del salario no permite compensar los múltiples y complejos problemas que conducen a un nivel de enseñanza deficiente en las escuelas. Del mismo modo, el horario extendido de clases solo puede repercutir positivamente en el rendimiento si las instituciones educativas cuentan con los requisitos necesarios para asegurar una educación de alta calidad; y rara vez existen esas condiciones, sobre todo en las escuelas a las que concurren los alumnos provenientes de las capas sociales más vulnerables. En definitiva, no es posible resolver el problema con acciones puntuales. Resulta indispensable promover un importante aumento del presupuesto y adoptar medidas integrales adecuadas para mejorar la calidad educativa.

A fines del siglo xx, en un marco caracterizado por la reducción del gasto público, se buscó aumentar la eficiencia mediante una política de privatización y una fuerte descentralización. Pero si se evalúan los resultados alcanzados, el intento evidentemente fue fallido¹². De todas formas, la crítica a la centra-

12. José Rivero: «Reforma y desigualdad educativa en América Latina» en *Revista Iberoamericana de Educación* vol. 23, 2000, pág. 106; Robert R. Kaufman y John M. Nelson: «The Politics of Education Sector Reform: Cross-National Comparisons» en R.R. Kaufman y J.M. Nelson: *Crucial Needs, Weak Incentives. Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 250-262.

lización educativa puso de relieve un punto importante, que no solo explica parte de los problemas de la enseñanza, sino que también puede servir para orientar los contenidos curriculares al contexto local/regional y aumentar el interés de los alumnos. Lo que no abordaron las reformas de los años 1980 y 1990 fue el tema esencial: las condiciones sociales (desiguales) y la calidad desigual dentro de los sistemas educativos de América Latina. La mayor diferenciación surgida en los establecimientos públicos de enseñanza agudizó la fragmentación jerárquica, que impide avanzar hacia un escenario de justicia social en las aulas.

■ Fragmentación jerárquica

Los sistemas educativos de América Latina se caracterizan por un alto grado de fragmentación jerárquica. Esto significa que en el ámbito de la enseñanza hay diferentes opciones paralelas, que oficialmente se consideran equivalentes pero que *de facto* cuentan con una valoración social muy dispar. Se trata de una tendencia que va en aumento en la región. Este fenómeno es consecuencia de diversos factores: la composición social heterogénea de los alumnos a partir de la expansión del sistema, la escasa calidad de muchos establecimientos (sobre todo, los públicos), la percepción inferior y exclusiva de determinadas ofertas educativas y el afán de distinción de los sectores privilegiados.

La expansión del sistema educativo producida en la segunda mitad del siglo xx afectó la relativa homogeneidad del alumnado y dio lugar a una mayor pluralidad en cuanto a origen social e identidad cultural. Estos cambios se reflejaron especialmente en el nivel secundario, que durante un largo tiempo estuvo limitado en gran medida a las capas medias y altas y se concebía como una etapa de preparación para los estudios universitarios. La introducción de las escuelas técnico-profesionales en América Latina concedió una cierta movilidad ascendente a los jóvenes provenientes de familias desfavorecidas, ya que facilitó la capacitación y el ingreso al mercado formal de trabajo. Sin embargo, esta opción educativa impide el acceso a las posiciones más altas porque su valoración social real es muy inferior, lo que permite que las capas medias cuenten con un tope para contener el ascenso social¹³. Aún mayor es la desvalorización social hacia otros certificados emitidos en el marco de diversas medidas focalizadas destinadas a instituciones localizadas en contextos de

13. Martín Carnoy y Claudio de Moura Castro: *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, BID, Washington, DC, 1997, p. 27 y ss.; C. de Moura Castro, M. Carnoy y Laurence Wolff: *Secondary Schools and the Transition to Work in Latin America and the Caribbean*, BID, Washington, DC, 2000, p. 8.

vulnerabilidad social o a programas especiales para las comunidades indígenas (escuelas bilingües, interculturales o multiculturales). Estos establecimientos educativos estigmatizados y estigmatizantes otorgan títulos que tienen un escaso reconocimiento social y que incluso pueden generar un efecto discriminatorio en el mercado laboral.

La fragmentación jerárquica existente en los sistemas educativos no puede atribuirse únicamente a las diferencias cualitativas entre las diversas opciones. La categoría de fragmentación jerárquica de los sistemas educativos pone énfasis más bien en las desigualdades en la percepción de la calidad por parte de las sociedades y, desde luego, apunta a las desigualdades de la valoración social de diferentes títulos educativos que oficialmente se presentan como equivalentes. Dentro de este esquema, la percepción de la calidad se ve condicionada por la composición social de los alumnos. No solo es decisivo el hecho de tener un título o una determinada calificación, sino también el reconocimiento social que despierta esa credencial como muestra de aptitud.

Aunque la expansión del sistema educativo significó la pérdida de exclusividad en los niveles superiores, muchos centros de enseñanza siguieron evidenciando un origen relativamente homogéneo de los estudiantes. La fragmentación y la mayor distancia social entre las localidades de procedencia acentuaron las diferencias entre las escuelas. Hoy hay cada vez menos establecimientos que reciben a niños de diversas extracciones para que se socialicen en un mismo ámbito¹⁴.

El desprestigio social de la educación pública es causa y también consecuencia del atractivo que ejercen las instituciones privadas. Tradicionalmente las clases altas evitaron el sistema de enseñanza estatal (salvo en el ámbito universitario), pero ahora son las capas medias las que continúan la tendencia y migran hacia establecimientos privados, lo que marca la menor importancia política de la educación pública¹⁵. Cada vez más familias de escasos ingresos intentan recurrir a escuelas privadas de bajo costo –en su mayoría, instituciones confesionales que en ocasiones son subsidiadas parcialmente por el Estado– para mejorar los resultados y las posibilidades futuras de sus hijos.

14. Rubén Kaztman y Alejandro Retamoso: «Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo» en *Revista de la Cepal* N° 91, 2007, pp. 133-152; Ana Pereyra: «La fragmentación de la oferta educativa en América Latina: la educación pública vs. la educación privada» en *Perfiles Educativos* vol. xxx N° 120, 2008, p. 146.

15. Jeffrey Puryear y Tamara Ortega Goodspeed: «How Can Education Help Latin America Develop?» en *Global Journal of Emerging Market Economies* vol. 3 N° 1, 2011, p. 127.

Esto, a su vez, agudiza la fragmentación jerárquica en el sector privado de la educación, que ahora (al menos en las grandes ciudades) ofrece propuestas diferenciadas para los diversos grupos sociales.

Aunque la proporción de alumnos que concurren a escuelas privadas es muy variable según el país y el nivel de enseñanza, las cifras generales de América Latina muestran –en comparación con la «Tríada económica»– una mayor importancia cuantitativa de la educación privada (v. tabla) y una mayor distancia de las capas medias y altas con respecto a las opciones del sistema público.

Tabla

Proporción de alumnos que concurren a instituciones educativas privadas

País	Porcentaje de alumnos en escuelas privadas	País	Porcentaje de alumnos en escuelas privadas
Alemania	7,2	Argentina	24,0
Finlandia	6,9	Brasil	15,1
Francia	21,5	Bolivia	14,4
Japón	9,7	Chile	52,2
Austria	8,3	Guatemala	37,1
Suiza	5,8	Colombia	27,3
Turquía	2,3	México	11,6
Reino Unido	18,4	Uruguay	15,7
Estados Unidos	9,2	Venezuela	21,2

Fuente: Ana Pereyra: ob. cit., p. 135; <www.stats.oecd.org> y <www.anep.edu.uy/observatorio>, Memoria y Cuenta del Ministerio de Educación de Venezuela. V. tb. Siteal: «Dato destacado: cobertura relativa de la educación pública y privada en América Latina», <<http://www.siteal.lipe-oei.org/contenido/313>>, 5/9/2011.

Ante esta tendencia regional hacia una mayor fragmentación jerárquica de los sistemas educativos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) llegó a la triste conclusión de que «coexisten escuelas para pobres y escuelas para ricos»¹⁶. En América Latina, la educación como institución ya no promueve la integración, sino que consolida las desigualdades sociales. Mientras que anteriormente los sistemas educativos de la región tendieron a negar la diversidad sociocultural de la población, en las últimas décadas esto se relativizó como consecuencia de la introducción de un gran número de opciones educativas especiales. Sin embargo, en lugar de promover un reconocimiento igualitario, los nuevos programas acentuaron la fragmentación

16. Cepal: *Panorama social de América Latina 2007*, Cepal, Santiago de Chile, 2007, p. 186.

jerárquica (según la reputación o la estigmatización de las respectivas instituciones) y evitaron que se alcanzara una mayor justicia social en el ámbito educativo.

■ ¿Giro a la izquierda para la equidad educativa?

En la actualidad, todos los gobiernos de izquierda de América Latina asignan una gran importancia a la política educativa como herramienta de reforma. Dentro del área específica se observan, por un lado, elementos que marcan una continuidad con las épocas precedentes y, por el otro, factores que demuestran cambios e innovaciones.

En lo que respecta a los cambios significativos, se puede mencionar en primer término el importante aumento del presupuesto. El desahogo económico permitió otorgar transferencias monetarias condicionadas y aplicar medidas específicas en el campo de la educación, para mejorar y acelerar el acceso al sistema.

No es la ampliación del acceso al sistema lo que se cuestiona, sino la calidad de la enseñanza pública, los cambios en los planes curriculares y en los métodos pedagógicos, la introducción de nuevos programas y el reacomodamiento de las funciones ejercidas por los diferentes actores sociales y políticos ■

Los recursos financieros adicionales también sirvieron para fomentar programas de enseñanza para adultos (que en los últimos años renacieron en América Latina, sobre todo en forma de campañas de alfabetización), aumentar los magros salarios docentes, eliminar barreras de acceso a la educación (relacionadas con gastos escolares formales e informales) y ampliar las opciones de jornada completa.

Estas medidas lograron una enorme aceptación dentro de los ámbitos especializados. Es cierto que las capas medias y altas se muestran en parte reacias

frente a las reformas, ya que temen perder sus privilegios y cuentan con una menor exclusividad en el acceso al nivel secundario y superior, pero los evidentes conflictos del sector educativo tienen otro origen: no es la ampliación del acceso al sistema lo que se cuestiona, sino la calidad de la enseñanza pública, los cambios en los planes curriculares y en los métodos pedagógicos, la introducción de nuevos programas y el reacomodamiento de las funciones ejercidas por los diferentes actores sociales y políticos.

Los gobiernos de izquierda de América Latina tomaron diferentes caminos para implementar las reformas. Los ejemplos de Uruguay y Venezuela reflejan un dilema general de la política educativa progresista. En el primero de los países mencionados, la administración del Frente Amplio (FA) intenta incorporar a su proyecto a distintos actores de relevancia. Sin embargo, esta estrategia frena u obstaculiza la aplicación de reformas profundas y solo permite que se introduzcan modificaciones graduales en el campo de la enseñanza. Por su parte, el caso venezolano muestra los problemas que supone provocar un quiebre con el pasado. Los cambios drásticos y unilaterales impulsados bajo la presidencia de Hugo Chávez conducen a una situación social polarizada y a una mayor fragmentación jerárquica del sistema educativo, y esto, a su vez, fomenta un mayor desplazamiento de los estudiantes hacia las instituciones privadas.

■ Uruguay: transformaciones graduales en la política educativa

La educación ocupa un espacio central dentro de la estrategia sociopolítica del actual gobierno uruguayo, que desde su ascenso al poder en 2005 impulsó un importante y permanente aumento del presupuesto del sector. Sin embargo, el FA no propone una ruptura con el pasado, sino una transformación continua del sistema educativo existente¹⁷. Gran parte de los recursos adicionales se utilizan para aumentar los bajísimos salarios docentes, para otorgar un impulso (moderado) a las escuelas de jornada completa en el nivel primario y para introducir diversas medidas puntuales, que buscan evitar la deserción prematura de los «jóvenes en riesgo» o promueven la reintegración de quienes ya han abandonado el sistema educativo¹⁸. El problema es que estas reformas apuntan principalmente a las consecuencias, pero no combaten las causas de las numerosas falencias que presenta el esquema de la enseñanza en Uruguay. Si bien fomentan la (re)integración de niños y adolescentes al sistema educativo, las medidas en cuestión prácticamente omiten los motivos que conducen a un fracaso masivo y sistemático en el nivel secundario –sobre todo, en la población más desfavorecida–, así como el contexto social negativo y la baja y desigual calidad de la enseñanza.

17. Luis Yarzabal: «La gestión de la educación en el primer gobierno de izquierda. Cambio de clima» en *Brecha*, 12/3/2010.

18. Tabaré Fernández Aguerre: «El peso del origen institucional: una hipótesis sobre las políticas de inclusión en la educación media de Uruguay (2005-2009)» en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* vol. 19 N° 1, 2010, p. 151; Nicolás Betancur y María Ester Mancebo: «El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda» en M.E. Mancebo y Pedro Narbondo (eds.): *Reforma del Estado y políticas públicas de la administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*, Fin de Siglo, Montevideo, 2010, p. 256.

Los cambios más profundos no se emprendieron o finalizaron –como la nueva Ley de Educación¹⁹– en compromisos insatisfactorios para todas las partes, lo que se tradujo, en gran medida, en la continuidad de las políticas educativas. Por un lado, el gobierno uruguayo no tuvo demasiada claridad conceptual en cuanto a la reforma; por el otro, los sindicatos docentes cercanos al oficialismo y los entes autónomos aprovecharon su gran influencia para manifestar escepticismo y obstaculizar o frenar las transformaciones en el campo educativo²⁰.

El Plan Ceibal constituye una excepción: Uruguay es el primer país donde se ha introducido la iniciativa «One Laptop per Child» (Una computadora portátil por niño) en todas las escuelas públicas primarias del territorio nacional. Entretanto, el programa se ha extendido al nivel secundario. El Plan Ceibal apunta a reducir las desigualdades existentes en cuanto al acceso a la tecnología, el uso de la computadora y la búsqueda de información en internet. Además, aspira a otorgar nuevas herramientas didácticas a los docentes con el objetivo de mejorar la transmisión de contenidos. Dentro de este marco,

El Plan Ceibal no elimina la brecha social relativa al uso de las nuevas tecnologías informáticas. Esto es lo que ocurre con el tema de las computadoras: la igualdad del acceso a internet no significa igualdad en los resultados ■

el plan apunta a promover el acceso a internet de toda la población a través del aprovechamiento de los equipos por parte de las familias de los estudiantes y a asegurar la creación de redes en escuelas y edificios públicos.

El programa comenzó a implementarse a partir de 2007 por iniciativa del presidente Tabaré Vázquez, al margen de las instituciones educativas. De esta manera, la iniciativa se puso en práctica firmemente a pesar de ciertas resistencias sociales e institucionales. Tras algunos problemas de aplicación, el Plan Ceibal se convirtió con rapidez en un éxito político y en un caballito de batalla del gobierno de Vázquez (2005-2010). Sin embargo, más allá de las imágenes propagandísticas y de las indudables

19. La Ley de Educación fue precedida por un amplio debate en torno de los problemas del sistema de enseñanza en Uruguay. Sin embargo, la sanción definitiva casi no tuvo en cuenta las propuestas de reforma y se concentró en una reorganización administrativa de las esferas de influencia. Dentro de los elementos destacables, se introdujo un sistema nacional de evaluación y se revalorizó la formación docente.

20. N. Betancur y M.E. Mancebo: ob. cit.

mejoras en el acceso de los estudiantes a las computadoras, el programa no elimina la brecha social relativa al uso de las nuevas tecnologías informáticas. También en el tema de las computadoras se verifica que la igualdad en el acceso a internet no significa igualdad en los resultados.

Si se realiza un balance de la política educativa del gobierno del FA, puede observarse que la cantidad de alumnos ha experimentado un ligero declive, en parte por el estancamiento demográfico y un grado de cobertura relativamente alto. Desde 2007, el retroceso de la deserción escolar prematura en el nivel secundario se vio acompañado por un leve aumento en las tasas de repitencia. El incremento en el gasto dentro del presupuesto no logró mejorar la calidad educativa de manera significativa, aunque cabe señalar que seis años es un lapso muy corto en términos de políticas educativas. Los enfoques de orientación universalista (por ejemplo, el Plan Ceibal) no fueron suficientes para combatir el grado de fragmentación jerárquica, que se acentuó un poco más a causa de los diferentes programas localizados adoptados en el campo de la enseñanza y la mayor importancia de las instituciones privadas²¹. Muchas de las reformas educativas del gobierno frenteamplista de Uruguay cuentan ahora con una amplia aceptación social, en cierta medida porque no afectan seriamente los privilegios existentes.

Teniendo en cuenta la lentitud de las reformas educativas, es posible que las medidas del gobierno frenteamplista que más hayan contribuido a promover la justicia social en el sistema educativo uruguayo se encuentren más allá de lo que abarca la política educativa. Esto se refiere a varias reformas de las políticas sociales por parte del actual gobierno uruguayo que lograron reducir sustancialmente las tasas de pobreza y de indigencia, así como a la expansión del sistema de las asignaciones familiares o el mejor acceso de los sectores sociales desfavorecidos al sistema de salud²². Aunque esos programas no están dirigidos específicamente a niños y jóvenes, ayudan a combatir la altísima tasa de pobreza infantil en Uruguay, ya que mejoran la situación social de los niños y adolescentes en estado de vulnerabilidad²³ y tienden a promover –des-

21. Datos oficiales del Observatorio de la Educación del gobierno uruguayo, <www.anep.edu.uy/observatorio>.

22. Para obtener un panorama general sobre este tema, v. Carmen Midaglia: «Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados» en Yesko Quiroga, Agustín Canzani y Jaime Ensignia (eds.): *Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur*, Fesur, Montevideo, p. 149-188.

23. Gustavo de Armas: «Políticas sociales y gasto público social en el primer gobierno del Frente Amplio: el descubrimiento de la infancia» en M.E. Mancebo y P. Narbondo (eds.): ob. cit., p. 243 y ss.

de un ámbito extraescolar– las condiciones necesarias para lograr el éxito en el sistema educativo. Si las reformas adoptadas por el gobierno consiguen efectivamente reducir la pobreza y la desigualdad, habrán hecho un aporte indirecto para alcanzar la justicia social en el sistema educativo. Esta tendencia parece al menos reflejarse en las tasas de pobreza, que se redujeron a la mitad entre 2006 (25,7%) y 2011 (9,5 %)²⁴. Desde el punto de vista de la política específica del área, esto implica que es posible eliminar o relativizar la inequidad social a través de la educación y que se debe prestar mayor atención a la relación recíproca entre ambos factores. Dicho en otras palabras, es indispensable disminuir la desigualdad social para reducir de forma permanente la desigualdad educativa.

■ **Venezuela: los problemas de una ruptura con la política educativa del pasado**

Más allá de los diferentes procesos de metamorfosis que ha experimentado el proyecto bolivariano, la política educativa constituye desde el inicio del primer mandato de Chávez (1999) uno de los principales ejes (socio)políticos con los que se busca saldar la «deuda social» de los gobiernos precedentes acusados de neoliberales por el actual gobierno. Debido a la situación de crisis que vivía la educación venezolana, Chávez impulsó como prioridades el aumento del presupuesto, la ampliación del acceso al sistema y la mejora cualitativa a través de medidas de capacitación docente, inversiones adicionales en infraestructura y una mayor participación de las comunidades educativas en los procesos educativos.

Ya en el ciclo lectivo 1999-2000 se inició el proyecto de las Escuelas Bolivarianas, que incorporó experiencias positivas de un plan piloto introducido en 1990 en el estado de Mérida y se caracterizó por combinar una oferta de jornada completa con diversas propuestas extracurriculares y programas integrados de alimentación escolar. Sin embargo, al poner en práctica su ambicioso objetivo, el gobierno subestimó las dificultades organizativas, la carga financiera y la necesidad de mayor cantidad de personal. Por lo tanto, no fue posible alcanzar las metas cuantitativas ni cualitativas. A la luz de una evaluación negativa del programa de Escuelas Bolivarianas, a partir de 2003 el gobierno le restó importancia en términos de política educativa. Otras

24. Instituto Nacional de Estadística (INE): «Estimación de la pobreza por el método del ingreso. Año 2011», INE, Montevideo, 2012, p. 23. En cambio, hasta ahora, el gobierno del FA no ha tenido demasiado éxito en reducir la desigualdad social.

instituciones siguieron convirtiéndose en Escuelas Bolivarianas, pero con el tiempo se diluyeron las amplias exigencias pedagógicas y sociales²⁵.

Aunque todos los sectores sociales y políticos coincidían en cuanto a los problemas básicos del sistema (baja calidad, altas tasas de repitencia y deserción, etc.) y había una aceptación general respecto a la ampliación del acceso y el proyecto de las Escuelas Bolivarianas, la política educativa se transformó en uno de los campos más conflictivos para el país, sobre todo después del intento de golpe de Estado de abril de 2002. Mientras que al principio el gobierno buscó fortalecer la enseñanza pública frente a la privada, con el objetivo de reducir la desigualdad y la exclusión social, desde 2005 adquirió cada vez más relevancia la dimensión explícitamente política de la educación en el marco de la «construcción del socialismo del siglo XXI»²⁶. La oposición critica con vehemencia múltiples aspectos: el recorte de los derechos y las posibilidades de financiación de las instituciones privadas, el intento gubernamental de ideologizar los contenidos curriculares, la baja calidad de la enseñanza pública como consecuencia de la asignación política de cargos docentes, el escaso equipamiento de los establecimientos y la falta de evaluaciones del sistema educativo²⁷.

Las Misiones Educativas se convirtieron en un factor que cristalizó los conflictos políticos generales de Venezuela. Se trata de un conjunto de medidas adoptadas a posteriori y dirigidas principalmente a quienes no han podido satisfacer sus ambiciones educativas en el marco del sistema educativo convencional. Esta opción permite que las personas a partir de los 16 años realicen todos los pasos, desde la alfabetización hasta la carrera universitaria, de

Mientras que al principio el gobierno buscó fortalecer la enseñanza pública frente a la privada, con el objetivo de reducir la desigualdad y la exclusión social, desde 2005 adquirió cada vez más relevancia la dimensión explícitamente política de la educación en el marco de la «construcción del socialismo del siglo XXI» ■

25. Nacarid Rodríguez Trujillo: «Trayectoria del proyecto de Escuelas Bolivarianas» en *Educere* año 12 N^o 42, 2008, pp. 563-574.

26. Los otros motores son la Ley Habilitante (con la cual el presidente puede aprobar leyes por decreto sin necesidad de que intervenga el Parlamento), una reforma constitucional, una reforma de la división institucional del poder y la transferencia de la responsabilidad política a los ámbitos locales.

27. Las protestas contra la política del sector alcanzaron uno de los puntos culminantes en septiembre de 2009 debido a la sanción de la nueva Ley de Educación.

manera consecutiva y acelerada. Se desarrolla fuera del esquema convencional, pero otorga títulos oficialmente equivalentes a los de ese ámbito. Al igual que las medidas educativas localizadas, las Misiones Educativas solo apuntan a los síntomas que reflejan el fracaso del sistema escolar tradicional y no combaten las múltiples causas de los problemas del sistema educativo.

A diferencia de lo que ocurre en Uruguay, en Venezuela surgen agudos conflictos en torno de las Misiones Educativas. Mientras el gobierno las alaba como un medio de inclusión y mayor justicia social, la oposición formula duras críticas por la muy baja calidad educativa, la preocupante ideologización de los contenidos y los costos generados por la grave corrupción²⁸. El peligro de que relativicen los privilegios educativos de los estratos sociales favorecidos despierta fuertes objeciones respecto a estas opciones del sistema de enseñanza. De esa manera, las duras críticas llevan adelante en forma activa la desvalorización social de los títulos otorgados a través de las Misiones Educativas.

Estas últimas realizan una importante contribución para combatir la exclusión y ofrecen opciones que antes resultaban impensables para muchas personas. Sin embargo, no parecen ser demasiado eficaces a la hora de reducir las desigualdades educativas o aumentar la justicia social. El problema no radica solo en la baja calidad del programa sino también en la desvalorización social de los títulos otorgados a través de ellas. De acuerdo con la tesis de Randall Collins²⁹, estos tienen el carácter de una «credencial política», es decir, reflejan más la posición política de una persona que su capacidad profesional.

Dentro del sistema público convencional, también aparecen cada vez más objeciones. Los argumentos utilizados son similares a los que ponen en duda las virtudes de las Misiones Educativas, aunque se reproducen de una forma más moderada. Esencialmente se cuestiona la calidad de la educación pública, pero las críticas incluyen, además, la preocupación general relativa a la falta de seguridad imperante en las escuelas (sobre todo, en las secundarias) y el temor a la politización que se manifiesta tanto en las prácticas de contratación del personal docente como en los contenidos curriculares. En un

28. Carlos Aporte Blank: «El gasto público social venezolano: sus principales características y cambios recientes desde una perspectiva comparada» en *Cuadernos del Cendes* vol. 23 N° 63, 2006, p. 104 y ss; Yolanda D'Elia y Luis Francisco Cabezas: *Las misiones sociales en Venezuela*, Ildis, Caracas, 2008, p. 14; y Mabel Mundó: *Las Misiones Educativas: Análisis de una política pública para la inclusión o el clientelismo político*, Ildis, Caracas, 2008, p. 14 y ss.
 29. *The Credential Society*, Academic Press, Nueva York, 1979.

contexto caracterizado por la polarización social, el resultado es paradójico y opuesto a la intención del gobierno de Chávez: efectivamente, la tendencia muestra un aumento en la cantidad de alumnos que concurren a escuelas privadas. En cifras absolutas, esto ha significado entre 2000 y 2010 un aumento de casi 420.000 estudiantes en la matrícula de esas instituciones. Desde 2004 (es decir, simultáneamente a la expansión económica y a la agudización de los conflictos en el área educativa), la proporción de asistencia a las instituciones privadas registró un incremento rápido y continuo para pasar de 17,1% (2004) a 21% (2010)³⁰. Es cierto que, gracias al aumento del PIB y la reducción de la pobreza, hay más familias que disponen de los recursos económicos necesarios para enviar a los niños a escuelas pagas y que eso explica parte del fenómeno, pero indudablemente los números reflejan una mayor desconfianza de la gran parte población hacia el sistema público.

En un contexto caracterizado por la polarización social, el resultado es paradójico y opuesto a la intención del gobierno de Chávez: la tendencia muestra un aumento en la cantidad de alumnos que concurren a escuelas privadas ■

El balance de 12 años de política educativa bolivariana resulta ambivalente. El gobierno venezolano logró iniciar una nueva fase de expansión, que amplió significativamente el acceso al sistema en los niveles de enseñanza preescolar, secundaria, terciaria y para adultos. En cambio, en el marco de un sostenido –aunque lento– crecimiento demográfico, la cantidad de alumnos de escuelas primarias registró un estancamiento e incluso un retroceso respecto al primer grado desde 2002. No se pudo imponer la universalización del acceso a la educación primaria ni la aplicación del derecho a la educación. Esto puede atribuirse, por un lado, a las condiciones geográficas que dificultan la llegada a las escuelas (tanto en las zonas rurales como en los barrios irregulares urbanos) y, por el otro, a la falta de competencia de planificación y la gran ineficiencia del Ministerio de Educación³¹. La ausencia de sistemas evaluativos impide juzgar cabalmente el desarrollo de la calidad educativa en Venezuela, aunque no cabe duda de que en los últimos años se ha profundizado la fragmentación jerárquica.

30. Cálculos propios basados en diversas Memorias y Cuentas del Ministerio de Educación de Venezuela.

31. Provea: *Situación de los Derechos Humanos en Venezuela. Informe anual 2010*, Provea, Caracas, 2010, pp. 98-102.

El gobierno venezolano subestimó los problemas que conllevaba la ruptura con la política educativa del pasado. En un entorno polarizado, la puesta en marcha de sus ambiciosos planes de reforma provocó el rechazo de amplios sectores de la sociedad. Se cuestionaron los criterios introducidos por el gobierno que determinaban la calidad en la educación, y las autoridades nacionales respondieron con diversas medidas: cambios en los programas de enseñanza, mayor cogestión escolar a nivel local mediante los controvertidos Consejos Comunales³², expansión de la matrícula de la formación docente a través de la Misión Sucre y creación de nuevas universidades cercanas al oficialismo. Lo que desde el gobierno se pregona como un plan tendiente a mejorar el sistema educativo, tuvo una percepción totalmente distinta por parte de los opositores y recibió duras críticas. Debido a las acusaciones de corrupción e ideologización, los cuestionamientos se extendieron también a temas en apariencia menos problemáticos, como los programas de alimentación escolar, las modestas becas para estudiantes pobres o la introducción del Proyecto Canaima, variante venezolana del Plan Ceibal³³.

■ Conclusiones

Se sabe que el contexto social influye en gran medida en el rendimiento de una persona dentro del ámbito educativo. Por lo tanto, no es de extrañar que sociedades extremadamente desiguales como las latinoamericanas exhiban desigualdades flagrantes también en el campo de la enseñanza. En la actualidad, la configuración regional de esta inequidad se encuentra en una etapa de cambio. Debido al proceso de expansión, el acceso y la permanencia en el sistema educativo (a excepción del nivel secundario superior y el campo universitario) ya no son los factores que determinan los privilegios. Lo que impide reducir las desigualdades educativas es principalmente la presencia de diferentes calidades en la enseñanza y la mayor fragmentación jerárquica. A pesar de los procesos de transformación y las mejoras en el acceso, la estrecha relación recíproca entre las desigualdades sociales y educativas se mantiene

32. Los Consejos Comunales fueron creados en 2006 por el gobierno para fomentar la autogestión y la intervención de los ciudadanos en las decisiones locales, en un marco de democracia con participación y protagonismo. Sin embargo, a pesar de la retórica oficial, esta institución depende de otras instancias estatales y cuenta con una autonomía restringida. El tema es tratado en detalle por Ana María Isidoro Losada y Tanja Ernst: «Kommunalräte in Venezuela. Direkte Demokratie zwischen Partizipation und Kooptation» en Karin Gabbert et al. (eds.): *Über Lebensmittel. Lateinamerika Jahrbuch* N^o 33, Westfälisches Dampfboot, Münster, 2010, pp. 187-198.

33. Elena B. Estaba: *Alcance, oportunidades y restricciones de la Ley de Educación*, Ildis, Caracas, 2007; Leonardo Carvajal: *Manual del docente democrático*, Asociación Civil Asamblea de Educación, Caracas, 2009.

inalterable. Es por ello que resulta imposible aplicar o analizar la política educativa de forma aislada, sin tener en cuenta el contexto social.

Esto no significa negar el papel de la educación en la reducción de las desigualdades sociales, pero sí relativizarlo. En vez de centrarse en factores estrictamente educativos, tanto el análisis como el diseño de políticas educativas deberían prestar más atención al contexto social. Por un lado, la educación solo podrá reducir las desigualdades sociales si se inserta en una estrategia socioeconómica coherente; la adopción de medidas aisladas no logrará combatir de manera eficaz las escandalosas y persistentes desigualdades en América Latina. Por otro lado, el contexto social, político y cultural tiene una importancia decisiva a la hora de formular la política educativa, ya que es necesario contar con una amplia aceptación para las reformas; si no se alcanza un acuerdo básico, existe el riesgo de que determinados certificados o títulos académicos pierdan valor y los sectores sociales privilegiados huyan del sistema público. Para evitar estas consecuencias negativas, es indispensable que la política educativa considere las causas y las consecuencias de la fragmentación jerárquica.

No cabe duda de que América Latina necesita reformas educativas profundas para eliminar los privilegios históricos de algunos sectores. La situación exige mejorar la calidad general de la enseñanza, reducir las calidades desiguales dentro de un mismo sistema y disminuir simultáneamente la fragmentación jerárquica, sin limitar la diversidad de las opciones y sin caer en un dirigismo centralista y negador de la heterogeneidad social. El ejemplo venezolano muestra que es importante establecer alianzas políticas amplias. Sin embargo, aquí se presenta un verdadero dilema, porque precisamente la construcción de esos acuerdos impide –como lo demuestra el caso uruguayo– aplicar reformas profundas. 